

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO
IUPERJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Leonardo Paz Neves

Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria:
a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados

Rio de Janeiro
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Leonardo Paz Neves

Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria:
a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Instituto
Universitário de Pesquisas do Rio de
Janeiro (IUPERJ) como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Humanas:
Ciência Política

Rio de Janeiro
2007

Leonardo Paz Neves

Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade Federal Fluminense – UFF.

Ficha Cartográfica

NEVES, Leonardo Paz

Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria:
a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados

183f., il. ; 29,7 cm.

Dissertação (mestrado)

Incluí referências bibliográficas.

Estados Unidos; *Rogue States*; Estados Fracassados;
Excepcionalismo;

Agradecimentos

Agradeço o inestimável apoio da minha família, de minha professora orientadora, Maria Regina S. de Lima e do professor Clóvis Brigagão.

Agradeço também a todos que me ajudaram, não apenas no processo de elaboração desta dissertação, mas também durante a minha vida acadêmica.

Finalmente, é imprescindível agradecer ao CNPQ pelo auxílio dado não só a minha pesquisa, mas por exercer um papel fundamental no fomento à pesquisa no Brasil.

NEVES, Leonardo Paz. **Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados**. Rio de Janeiro, 2007, 183p. Dissertação de Mestrado – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Resumo

Ao estudar a política externa americana é preciso compreender a enorme influência de sua cultura e religião no seu desenvolvimento. Elas vêm moldando ao longo da história o relacionamento dos Estados Unidos não só com o sistema internacional como um todo, mas, sobretudo com os seus rivais. Atento a esta peculiar característica, a presente dissertação busca fazer uma análise da emergência de dois grupos de países agrupados sob a rubrica de “*rogue states*” e de Estados fracassados no cenário internacional do pós-Guerra Fria.

O papel das idéias e do imaginário norte americano são fundamentais para compreender como se deu a manifestação desses dois grupos de Estados na esfera da segurança internacional e, principalmente, na agenda de segurança norte americana no pós-Guerra Fria. A pesquisa, dessa forma, se desenvolve a partir de uma breve abordagem da formação da cultura política e dos valores morais estadunidenses e a sua influência sobre as políticas internacionais para lidar com as “ameaças” provenientes desses novos atores. Portanto, o objetivo da pesquisa não é apenas expor as políticas desenvolvidas em relação a tais Estados, mas também tentar identificar o surgimento da raiz dessas justificativas que as “legitimam”.

Palavras-Chave:

Estados Unidos; *Rogue States*; Estados Fracassados; Excepcionalismo;

NEVES, Leonardo Paz. **Agenda de Segurança Norte Americana no Pós-Guerra Fria: a emergência dos *rogue states* e dos Estados fracassados**. Rio de Janeiro, 2007, 183p. Dissertação de Mestrado – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Abstract

When studying American foreign policy, one should mind the great influence of culture and religion on its development. They have been shaping through history the relationship between The United States, not only with the international system as a whole but mainly with its rivals. Attentive to this peculiar characteristic, the present dissertation aims to analyze the emergence of two groups of states gathered under the rubric of “rogue states” and failed states in the international scenario at the post-Cold War period.

The role of North American ideas and imaginary are fundamental to comprehend how the manifestation of these two groups of states takes place at the international security arena and mainly at The United States’ security agenda after the end of the Cold War. The research, therefore, is based on a brief approach of the political culture and moral values formation and its influence over their international politics to deal with the “menace” originated from those new actors. Hence the aim of this research is not only expose the American politics developed to deal with those countries, but also try to identify the origins of the justification that legitimize those politics.

Key-words:

United States; Rogue States; Failed States; Exceptionalism;

Sumário

Introdução	11
Capítulo I	17
Tradição Civil Americana	
1.1 A Tradição Civil Americana	20
1.2 Os elementos da tradição civil	28
1.2.1 Elemento moral e religioso:	28
Terra Prometida: os “primeiros” <i>founding fathers</i>	
1.2.2 Elemento político:	35
Independência: o nascimento de uma nação	
1.3. Referências religiosas na política	41
1.4. A doutrina nos séculos XX e XXI	44
1.4.1. Implicações da tradição civil americana na política norte americana	47
Capítulo II	53
Agenda Norte Americana de Segurança Pós-Guerra Fria	
2.1. Antecedentes da Agenda Contemporânea	54
2.1.1 <i>Détente x Peace Through Strength</i>	55
2.2 Administração de George H. W. Bush (1989-1993)	57
2.2.1 Primeira Agenda Pós-Guerra Fria	58
2.2.2 Conseqüências da Queda do Muro de Berlin e a Guerra do Golfo	61
2.2.3 Formulação de uma Nova <i>Rationale</i>	63

2.2.4 Colapso da URSS e a Definitiva Reorientação na Agenda	68
2.3 Administração de William Clinton (1993-2001)	73
2.3.1 Segundo Mandato de Clinton e o “Surgimento” dos <i>Rogues States</i>	77
2.3.2 Política Estratégica da Administração Clinton	79
2.4. Administração de George W. Bush (2001-)	83
2.4.1 O 11/09 e suas Conseqüências Imediatas	86
2.4.2 Tensões no Golfo Pérsico: Segunda Guerra do Golfo e a Crise Nuclear Iraniana	94
2.4.3 Reorientação da Política de Segurança no Pós 11/09	97
2.4.4 Agenda de Segurança no Pós-Guerra Fria: Coincidências e Diferenças	99
Capítulo III	102
Rogue States	
3.1 Histórico da terminologia “ <i>rogue state</i> ”	103
3.2 Mudança no marco conceitual	105
3.3. Expansão dos critérios	107
3.3.1 Esquizofrenia da doutrina Clinton	110
3.3.2 Administração Bush e o 11/09	114
3.4 Políticas em relação aos “ <i>rogue states</i> ”	118
3.5 O caráter da racionalidade	123
3.6 Críticas ao conceito de “ <i>rogue state</i> ” e sua problemática aplicação	127

Capítulo IV	141
Estados fracassados	
4.1 Histórico da terminologia	142
4.2 Mudanças no marco conceitual	145
4.3 Definindo Estado fracassado	148
4.4 Principais ameaças originárias nos Estados fracassados	154
4.5 Políticas em relação aos Estados fracassados	163
4.6 Críticas ao conceito de Estado fracassado e sua problemática aplicação	168
Considerações Finais	171
Bibliografia	176

“O empenho em apurar os fatos se constituiu numa tarefa laboriosa, pois se as testemunhas oculares de vários eventos nem sempre faziam os mesmos relatos a respeito das mesmas coisas, mas variavam de acordo com suas simpatias por um lado ou pelo outro, ou de acordo com sua memória. Pode acontecer que a ausência do fabuloso em minha narrativa pareça menos agradável ao ouvido, mas quem quer que deseje ter uma idéia clara tanto dos eventos ocorridos quanto daqueles que algum dia voltarão a ocorrer em circunstâncias idênticas ou semelhantes em conseqüência do seu conteúdo humano, julgará a minha história útil e isto me bastará. Na verdade, ela foi feita para ser um patrimônio sempre útil, e não uma composição a ser ouvida apenas no momento da competição por algum prêmio.”

Tucídides

Introdução

“Um monstro com consciência” é como Robert Kagan define os Estados Unidos. Frequentemente, pesquisadores escrevem sobre o caráter imperialista da expansão americana no mundo (BELLAH, 2003; ELAND, 2004; SELFA, 2002; CHOMSKY, 2000). Contudo, Kagan chama atenção para as diferenças desse “império” americano em relação aos antigos. A presença dos Estados Unidos no mundo difere bastante dos domínios praticados por outros impérios, como o romano, o espanhol ou até o inglês do qual os próprios Estados Unidos fizeram parte. Em primeiro lugar, os EUA não constituem um poder formal político como esses antigos impérios o fizeram. Neste caso, o domínio americano é praticado pela sua influência, pelo seu poder econômico e, em última instância, pelo militar. Em segundo lugar, a grande diferença do “império” americano em relação aos demais já existentes é forma com a qual justificam suas ações. Ao contrário dos antigos Estados europeus, que se utilizavam da lógica do mais forte e basearam seus atos como a *raison d'état*, os norte-americanos nunca concordaram com tal pressuposto, pelo menos nunca lançaram mão desse tipo de justificativa¹. Os Estados Unidos possuem uma sociedade liberal, progressista em quase todos os aspectos, crêem que o poder norte americano deve ser utilizado como uma ferramenta para promover os princípios de uma civilização liberal: defesa da liberdade, do direito à vida e a busca de felicidade são

¹ KAGAN, Robert. *Do Paraíso e do Poder: os Estados Unidos e a Europa na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro, Rocco, 2003.

valores que acreditam ser universais e, portanto, não só é o seu dever promovê-los além de suas fronteiras, mas também ser seu guardião.

Kagan lembra ainda que os Estados Unidos cheguem até a concordar com o desejo europeu de um sistema mundial ordeiro respaldado em leis e não baseado no poder e na força. Essa postura se mantém, de certa forma, coerente com a defendida pelos americanos do século XIX e início do século XX, período em que a velha Europa praticava a *Machtpolitik*. Contudo, o fato de terem princípios e ideais em comum, não faz com que os Estados Unidos e a Europa também compartilhem a forma de ver o mundo e a maneira de agir.

A Europa vive atualmente em um mundo pós-moderno, afirmam Robert Kagan² e Robert Cooper³ enquanto os EUA vivem ainda no mundo moderno, preso a história. No mundo europeu, as teorias maquiavélicas e a amoralidade foram substituídas pela “consciência” moral e pelo apreço às leis internacionais e multilaterais. Os Estados Unidos solucionaram o paradoxo kantiano dos europeus. Segundo Kant, a única solução para a imoralidade do mundo hobbesiano é o estabelecimento de um governo mundial. Contudo, esse estado de “paz universal” promovido pelo governo mundial, trazia consigo uma grande ameaça, a detenção do monopólio do poder coercitivo, o que cercearia a liberdade e geraria o pior dos despotismos. A questão, portanto, é como os Estados poderiam alcançar a paz perpétua sem vitimar a liberdade? Kagan afirma que os Estados Unidos resolveram esse problema para a Europa. Ao não fazer a passagem para a pós-modernidade, os EUA, mantiveram-se no mundo hobbesiano e passaram a fornecer segurança para a Europa do mundo exterior.

Após os horrores da Segunda Grande Guerra, os europeus remodelaram o continente em torno de princípios legais e ideais de negociações multilaterais, deixando as dinâmicas do poder para segundo plano. Para Kagan e Cooper, essa mudança só ocorreu, pois os EUA garantiram sua segurança contra os males do mundo exterior, como os atuais “*rogue states*”⁴ que ameaçam a estabilidade da ordem internacional que europeus e americanos tentam criar.

² KAGAN, 2003.

³ COOPER, Robert. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. New York, Atlantic Monthly Press, 2003.

⁴ Segundo o dicionário Michaelis, a palavra *rogue* significa velhaco, embusteiro, enganador, mentiroso ou pessoa malévol, elemento nocivo. Pode-se encontrar com frequência na mídia brasileira o termo “*rogue states*” traduzido por “Estados delinqüentes”. Contudo, o objetivo norte americano de atribuir esta nomenclatura a este grupo de países é de caracterizá-los como países que não merecem confiança e que se posicionam a margem das leis internacionais.

Ainda para Kagan e Cooper, esse é o principal motivo pelo qual os EUA e os países europeus vêem o mundo de maneira tão distinta. Enquanto os Estados Unidos percebem ameaças mais facilmente, costumam enxergar o sistema internacional de maneira simplista, ou melhor, dividido entre aliados e inimigos ou entre o bem e o mal. Já os demais países europeus tendem a ver um cenário internacional composto por relações complexas. No que tange às punições ou ações que sirvam para constranger o comportamento de determinados países, tanto os EUA quanto os seus aliados europeus preferem agir de forma multilateral, contudo os primeiros estão muito mais propensos a deixar a mesa de negociações e agir de forma unilateral, caso haja impasse nas negociações. A forma pela qual os americanos tendem a identificar e lidar com países que consideram inimigos é bastante distinta das observadas pelas outras potências internacionais. O próprio fato de identificarem alguns países como “inimigos” e os classificarem como malignos ou fora-da-lei já denota a ampla diferença dos pontos de vista entre americanos e europeus.

Não obstante, também é possível atribuir uma outra causa para esse peculiar comportamento americano. Esta é fruto do que Robert Bellah⁵ chamou de “religião civil” americana. Essa religião constitui em um sentimento particular americano que traduz sua singular raiz histórica. A imensa influência que os protestantes dissidentes, constituintes das primeiras colônias na América do Norte, foi fundamental para a criação de uma cultura baseada em um conjunto de valores que não só está presente até hoje, mas é um dos responsáveis pelo norteamento de políticas domésticas e internacionais. Autores como Bellah, Kagan⁶ e Fukuyama⁷ afirmam que uma das singularidades dos americanos é o fato do país ter sido fundado em torno de um ideal e não em função de uma história comum de alguma nação. Essas características fizeram com que a maior parte dos americanos acreditasse que seus valores eram universais e isso lhes dá legitimidade de buscar sua promoção no exterior.

Esse sentimento pastoral americano tem se fortificado ao longo dos anos e, atualmente, podemos identificá-lo nas justificativas para suas políticas, tanto domésticas quanto internacionais. A forma como a rivalidade entre os Estados Unidos e a antiga URSS ocorreu é um indicativo. Sua contenda não se restringia a uma disputa de poder, mas sim uma disputa de estilos de vida, na qual cada um tentava

⁵ BELLAH, Robert. *Civil Religion in America* in *Daedalus*, winter, 1967, vol.96, n° 1, pp.1-21.

⁶ KAGAN, 2003.

⁷ FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governos e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro, Rocco, 2005.

provar a superioridade de seu sistema. Após a Guerra Fria, com o fim da União Soviética, os Estados Unidos perderam seu grande adversário e o motivo de investir vultuosas somas em segurança. Segundo Michel Klare⁸ para manter os investimentos no setor militar era necessário criar um novo inimigo. Opinião também compartilhada por Noam Chomsky⁹ que também acredita que os EUA precisam manter um adversário. Esse inimigo funcionaria como uma fonte de coesão para a implementação de medidas políticas impopulares e para apelos partidários. Independente da razão, a questão é que tão logo o muro de Berlim caiu, os Estados Unidos já tinham seus prováveis candidatos ao posto de inimigos da democracia e da liberdade.

Cuba e Coréia do Norte permaneciam comunistas e hostis aos Estados Unidos, o Irã aparecia como um dos grandes antagonistas em virtude da revolução islâmica que derrubou um governo apoiado pelos EUA e considerava-o, e ainda o considera, o “Grande Satã”. O Iraque, que parecia estar se alinhando aos americanos ao se opor ao Irã na Guerra Irã-Iraque, entrou de vez para o grupo do “Eixo do Mal” ao invadir o Kuwait em 1991. A Líbia ingressou neste seleto grupo ao ser acusada de utilizar terrorismo como política de Estado, após o episódio de Lockerbie, e tentar adquirir armas de destruição em massa. Além desse grupo de países, também começaram a causar preocupação aos EUA os Estados considerados fracassados, ou seja, nações com sérios problemas de legitimidade política, fraca governança e com registros de crimes contra sua população. Este grupo de Estados entrou definitivamente para a agenda de segurança norte americana após os atentados do 11/09. A partir desse episódio estes países inclusive passaram a ser vinculados com a questão do terrorismo internacional.

Dessa forma, os “*rogue states*” e os *failed states* tornaram-se a prioridade na agenda de segurança norte americana no final do século XX e início do século XXI. O episódio do 11 de setembro não só confirmou essa tendência como a potencializou de forma extraordinária.

O propósito desse estudo é o de tentar mostrar como se deu a emergência desses dois grupos de Estados na esfera da segurança internacional e, principalmente, na agenda de segurança norte americana no pós-Guerra Fria. A forma peculiar pela qual o “monstro com consciência” lida com tais fontes de insegurança tem merecido

⁸ KLARE, Michel T., *Rogue States and Nuclear Outlaws*, Nova York, Hilland Wang, 1995.

⁹ CHOMSKY, Noam. *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*. Cambridge, South End Press, 2000.

bastante atenção nos últimos anos, não só em função de suas últimas intervenções em países considerados “ameaçadores” à ordem internacional, como também pela justificativa de tais ações. Portanto, o objetivo da pesquisa não é apenas expor as políticas desenvolvidas em relação a tais Estados, mas também tentar identificar o surgimento da raiz dessas justificativas que as “legitimam”.

No primeiro capítulo, será tratado o aspecto da cultura norte americana. Será analisada a chamada tradição civil americana, através de sua moral e de seus valores. A partir dela, acreditamos poder começar a entender o porquê de um comportamento tão singular dos Estados Unidos. O início da análise começa com o estabelecimento dos protestantes dissidentes e seus fortes valores que ainda permeiam a cultura norte americana, passando pelo seu processo de independência, momento de fundação desta nação, e segue através da história americana identificando alguns momentos fundamentais nos quais são possíveis perceber a importância desses valores no desenvolvimento dos Estados Unidos.

No segundo capítulo, será abordado como se deu a emergência dos *rogues e failed states* e como começaram a ganhar espaço no sistema internacional. Como pano de fundo para tal abordagem será utilizada a evolução da agenda de segurança norte americana durante a sua transição do período final da Guerra Fria até a atual administração Bush. A utilização da agenda de segurança americana para ilustrar o aparecimento desses novos atores é importante, pois grande parte de suas definições (principalmente a dos “*rogues states*”) são um produto da cultura e concepção norte americana, como afirmam alguns autores como Robert Litwak¹⁰

No terceiro capítulo, trataremos da principal questão na agenda de segurança norte americana desde o fim da Guerra Fria, os “*rogue states*”. Segundo os Estados Unidos, o constante desafio desses países à estabilidade da ordem mundial é uma das principais fontes de insegurança do sistema internacional. Ainda, esses Estados são acusados de afrontarem valores como a liberdade, o direito à vida e a busca de felicidade. Valores esses que constituem a base da moral da tradição civil americana e são considerados (pelos norte-americanos, pelo menos) como valores universais. Portanto, neste capítulo a intenção é mostrar quem são e como surgiram esses países considerados “*rogue states*”, por que carregam esse *status* e quais são as principais críticas a essa abordagem.

¹⁰ LITWAK, Robert S. *Rogue States and U. S. Foreign Policy, Containment after the cold war*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

No quarto capítulo, abordaremos os *failed states* que estão presentes em diversas áreas da agenda mundial, sendo, atualmente, segurança a principal delas. Esses países são considerados como fontes das principais ameaças transnacionais: o terrorismo (o grande vilão), o crime organizado, doenças infecciosas, fluxos migratórios de refugiados, entre outras. Dessa forma, a preocupação norte americana é não permitir que essas ameaças tomem proporções suficientes para afetar seus interesses. Enfim, o “monstro com consciência” julga ter diante de si o desafio e a missão urgente de impedir o surgimento de novos “*rogue states*”.

Capítulo I

Tradição Civil Americana

“In fact, there are those who would draw a sharp line between power politics and a principled foreign policy based on values. This polarized view -- you are either a realist or devoted to norms and values -- may be just fine in academic debate, but it is a disaster for American foreign policy. American values are universal. People want to say what they think, worship as they wish, and elect those who govern them; the triumph of these values is most assuredly easier when the international balance of power favors those who believe in them.”¹¹

Em seu artigo para a revista *Foreign Affairs* em 2000, Condoleezza Rice no papel de conselheira de política externa do candidato à presidência George W. Bush começa a delinear o que deveríamos esperar de um provável governo republicano, pelo menos, em matéria de política externa. Após o fim da Guerra Fria, durante a administração do Bush pai, dois mandatos sob a égide do partido democrata se seguiram, e ainda assim os EUA, segundo Rice, não tinham logrado êxito em definir o seu “interesse nacional”.

Seu artigo deixa claro que uma administração republicana iria refocar as prioridades da agenda norte americana no cenário internacional. Essa agenda será abordada com mais calma no próximo capítulo, neste momento a maior preocupação é com o trecho retirado de seu artigo, exposto acima. Neste trecho há dois pontos

¹¹ RICE, Condoleezza. *Promoting the National Interest*. *Foreign Affairs*, January/February 2000

extremamente importantes para a análise na qual esse trabalho se propõe. O primeiro é de ordem política e o segundo é relacionado aos valores morais.

Contudo, mais importante que esses dois pontos em separado, é como a conjugação desses dois elementos é essencial para a formação de características, que quando juntas, tornam a nação norte americana tão peculiar. À esse conjunto de características eu darei o nome de tradição civil americana. Essa tradição deve ser entendida, pelo menos nesse trabalho, como um agregado de princípios, valores e idéias que permeiam a cultura norte americana em seus mais diversos aspectos, seja político, social ou religioso. Esse conjunto passa a ser o parâmetro para as comparações posteriores em relação a outros tipos de abordagens. Um dos principais objetivos dessa pesquisa é demonstrar como os elementos dessa tradição civil, que remonta a história estadunidense, são importantes para a definição da agenda de segurança no pós-Guerra Fria, principalmente na justificativa e no tratamento dado às suas novas prioridades, os *rogue states* e os *failed states*.

A importância de tal tradição pode ser atestada através das doutrinas que parecem ter surgido de seu bojo e influenciaram tanto na política doméstica quanto na política externa dos EUA. Ao longo do capítulo eu me deterei nas duas principais doutrinas: a do Excepcionalismo e a do Destino Manifesto. Essas doutrinas, que tiveram como sua base de sustentação os valores morais religiosos, exerceram um importante papel em políticas americanas ao longo de sua história.

A maneira pela qual determinadas políticas contemporâneas demonstra ter raízes nessa tradição civil, e por conseqüência também nas suas doutrinas, é até hoje tema de debate. Um exemplo bastante ilustrativo é o texto de Roberta Coles *Manifest destiny adapted for 1990s' war discourse*¹². Nele, Coles indica que alguns estudiosos acreditam que a doutrina do Destino Manifesto tenha sido suplantada pelo imperialismo na virada do século. Todavia, essa distinção é até hoje bastante nebulosa. Afinal, se o Destino Manifesto foi uma abordagem estritamente política, limitada a expansão territorial, então ela encontrou o seu fim no início do século XX e atualmente o termo conota arrogância e racismo e é raramente utilizada. Por outro lado, se for reconhecida sua natureza mística e religiosa do Destino Manifesto que se apresenta como um dos componentes da tradição civil americana, ao invés de apenas um caráter político, podemos considerá-la uma doutrina robusta que tem servido para

¹² COLES. Roberta L. *Manifest destiny adapted for 1990s' war discourse: mission and destiny intertwined*. *Sociology of Religion*, Marquette University, Milwaukee, 22 de dezembro de 2002.

justificar ações (guerras e intervenções externas) em nome dos interesses nacionais e alheios até os dias atuais.

Para melhor compreender a importância que atribuo a essa tradição civil americana, neste capítulo abordarei as principais questões que cercam este conceito. Inicialmente, tentarei definir a provável raiz de seu surgimento para depois elucidar a formação de seus dois principais componentes (o político e o moral/religioso). Iniciarei o capítulo referindo-me ao, possivelmente, primeiro interprete da idéia de que os Estados Unidos possui uma característica diferente de todos os outros povos do mundo. Tocqueville parece-me ser o primeiro estudioso a elucidar algumas das principais características que fundamentam a tradição civil americana.

Em seguida irei tratar dos interpretes do paradigma da história consensual nos Estados Unidos na década de 1950, que foram os primeiros a resgatar os estudos de Tocqueville para dar corpo a um conjunto de teorias que tentam explicar as razões dessas peculiaridades norte americanas. Por último dialogarei com Robert Bellah, sociólogo americano que cunhou o termo “religião civil americana”, o qual parece ser o mais interessante¹³, uma vez que este termo consegue reunir os dois elementos (o político e o religioso) para poder atingir uma explicação mais coerente em relação à questão americana. Julgo que o conceito de Bellah é o que mais se aproxima da idéia que tenho chamado de tradição civil americana.

Uma vez visto os principais autores que contribuíram para o surgimento dessa tradição, me deterei em uma análise histórica da origem dos dois elementos que constituem a tradição civil americana. O primeiro elemento (por ordem cronológica) é o moral/religioso que data dos primeiros peregrinos puritanos que chegaram à colônia britânica no novo mundo. O segundo elemento, de cunho político, discorrerá sobre o “nascimento” dos Estados Unidos enquanto Estado. A forma pela qual o processo de independência dos EUA sucedeu-se é bastante elucidativa para entendermos o poder que os princípios liberais exercem no seu *modus vivendi*.

Para dar tratamento as doutrinas citadas anteriormente (Excepcionalismo e Destino Manifesto), aproveitarei a regressão histórica dos elementos morais e políticos para melhor contextualizar seu surgimento no momento histórico apropriado. Dessa forma, ao analisar a questão moral/religiosa situarei a doutrina do

¹³ Apesar de considerá-lo o mais interessante e o que mais se aproxima do que chamo de Tradição Civil Americana, achei prudente fazer essa distinção uma vez que acredito que existem alguns pontos importantes que, ou não foram contemplados ou tiveram sua importância diminuída por Bellah, como a questão das doutrinas do Excepcionalismo e do Destino Manifesto.

Excepcionalismo, enquanto ao analisar a questão política introduzirei a doutrina do Destino Manifesto.

Por conseguinte, finalizarei o capítulo abordando os principais reflexos da tradição civil americana no século XX e XXI. A preocupação nesse ponto é mostrar como essa tradição implicou na formulação e execução de algumas das principais políticas exteriores dos norte americanos. Ainda, essa discussão servirá de base para o próximo capítulo, no qual tratarei da agenda de segurança norte americana no período pós-Guerra Fria.

1.1 A Tradição Civil Americana

O surgimento dessa idéia, enquanto teoria, começou com o aristocrata francês, Aléxis de Tocqueville, após sua viagem aos EUA que tinha como objetivo estudar o sistema prisional americano. Entretanto, durante sua jornada Tocqueville não apenas se dedicou ao seu objetivo primário, mas também acabou por tomar notas acerca de outros aspectos da sociedade americana, incluindo a sua economia e o seu sistema político.

Após o retorno à França, em fevereiro de 1832, Tocqueville submeteu seu relatório penal e começou a escrever a obra que lhe traria notoriedade não só na academia francesa, mas se tornaria um clássico da teoria sociológica moderna. Publicado em 1835, "*Democracia na América*", é um trabalho no qual Tocqueville descreve o regime democrático norte americano. O autor analisa não só as instituições formais como: o federalismo e a Constituição, mas também os hábitos, costumes e tradições dos americanos. A inclinação a associação voluntária, o igualitarismo, o moralismo (geralmente relacionado a religiosidade) e o exagerado orgulho e devoção nas suas próprias instituições são alguns dos aspectos que mais chamaram a atenção de Tocqueville em sua obra.

Uma das questões mais importantes para Tocqueville é o porquê de o sistema político da América ser tão diferente do Europeu. Ele percebeu em sua viagem profundos contrastes entre a ética aristocrática europeia (a francesa em particular) e a mentalidade comercial liberal americana, na qual o homem ordinário gozava de um nível de dignidade sem precedentes.

Um dos principais motivos para que essa característica tivesse florescido no continente americano era pelo fato de que o país havia sido colonizado por indivíduos

que haviam fugido de opressões político-religiosas. Esses indivíduos traziam consigo todo um conjunto de idéias iluministas e viram a oportunidade de criar uma sociedade aos moldes liberais que estes não haviam conseguido instaurar em seus Estados natais. Os Estados Unidos apareciam como uma terra virgem de opressões que oferecia oportunidade para todos, lançando base à possibilidade de igualdade entre todos os cidadãos.

Essa idéia foi fundamental para ajudar a identificar uma das principais características americanas responsável pela ampla difusão e solidificação de uma tradição política liberal. Essa característica é a ausência de uma tradição conservadora na formação dos Estados Unidos. Autores como Louis Hartz e Daniel Boorstin¹⁴ como muitos outros se utilizaram dessa premissa tocqueviliana para explicar os motivos da singularidade da cultura política americana.

O embrião dessa peculiar tradição civil, de cunho liberal, norte americana deu-se pelos autores que fizeram parte do paradigma da história consensual da década de 1950. O paradigma da história consensual sucedeu uma interpretação conhecida como o paradigma da história progressista. Esta última tendia a ressaltar como característica principal da formação dos EUA o conflito político-econômico no decorrer de sua história.

O pioneiro da corrente progressista foi o autor Frederick J. Turner¹⁵ que entendia a história dos Estados Unidos dentro de um conflito dicotômico, entre o leste capitalista e o oeste pioneiro democrático. Essa visão ia de encontro com as interpretações tradicionais que entendiam que o conflito primordial se dava entre os nortistas livres e os sulistas escravistas.

Turner ficou mais conhecido pela tese da fronteira. Essa tese explicava como teria sido a difusão de princípios democráticos pelo território dos EUA, afinal a medida que a fronteira era sendo empurrada para oeste, novas terras surgiam e com elas novas oportunidades para aqueles que se aventurassem. Turner acreditava que o espírito e sucesso dos Estados Unidos estavam diretamente ligados a essa expansão. A formação da identidade nacional seria uma conjugação da civilidade dos primeiros povoados e do espírito indomado do ambiente selvagem. Esse casamento produziu um

¹⁴ Interpretes da corrente paradigma da história consensual que será mais bem abordada adiante.

¹⁵ Frederick J. Turner, juntamente com Charles Beard são considerados os historiadores mais influentes do início do século XX nos Estados Unidos. A principal obra de Turner, na qual ele expõe sua crítica a visão tradicional de conflito entre o norte e o sul, foi "*The Significance of the Frontier in American History*" (1893).

novo tipo de cidadão, um que tinha poder de domar o selvagem, pois a selvageria do ambiente lhes havia conferido força e individualidade¹⁶.

Contudo, esse paradigma se esgotou na década de 1950, dando lugar para o paradigma da história consensual. Segundo Richard Hofstadter¹⁷, dois argumentos devem ser analisados em relação ao declínio dos progressistas. O primeiro argumento é em relação ao movimento cíclico da história. A corrente progressista já teria alcançado o seu ápice e agora se encontrava em trajetória descendente, pois qualquer nova idéia que se afastasse desse conflito já teria mudado o foco e se distanciaria de suas premissas. O segundo argumento reflete o momento histórico, em que o contexto do início da Guerra Fria estimulava um pensamento que sobre-valorizasse a individualidade americana. Segundo Hofstadter, a história interpretada a partir do conflito poderia ser facilmente associada a história européia, dada à universalidade dessa interpretação. A idéia era ressaltar a peculiaridade e a grandiosidade dos Estados Unidos.

Foi nesse contexto que o paradigma da história consensual se desenvolveu. Hofstadter foi considerado um dos pioneiros dessa nova corrente, apesar de não se identificar muito com ela, pois apesar de ser um severo crítico da super valorização do conflito defendido pela corrente progressista, ele também tornou-se crítico dos principais autores da história consensual por marginalizarem importantes eventos da história americana. As principais referências desse novo paradigma foram, contudo, Louis Hartz e Daniel Boorstin.

Embora a vida dessa nova interpretação tenha sido curta, em função das numerosas e contundentes críticas, ela ofereceu duas importantes contribuições, principalmente, para a formação da idéia da tradição liberal e para a historiografia norte americana. A primeira foi a abertura á um amplo espectro de temas que não vinham sendo contemplados durante o período progressista. O segundo é a análise mais focada na continuidade da tradição política e a identificação com princípios e valores comuns. Esse paradigma também foi responsável pelo resgate dos trabalhos de Tocqueville, que ainda não tinham ganhado grande importância na academia norte americana.

¹⁶ TURNER, Frederic J. *Dominant Forces in Western Life*. *The Atlantic monthly* vol. 79 n°. 474, pp 433-443, April 1897.

¹⁷ HOFSTADTER, Richard. *The progressive historians: Turner, Beard, Parrington*. New York, Alfred A. Knopf, 1968.

O objetivo de detalhar os eventos que cercaram o paradigma da história consensual é o de situar a tradição do pensamento ideológico liberal nos EUA. O paradigma da história consensual foi o principal responsável por identificar essa tradição, permitindo assim que ela viesse a se desenvolver (independente do fim da corrente do paradigma) dando origem a um dos principais temas de estudo e pesquisa dos Estados Unidos.

Em seu trabalho, *A Tradição Liberal dos Estados Unidos e sua Influência nas Reflexões sobre Política Externa*¹⁸, Geraldo Zahram Filho argumenta que essa tradição (chamada pelo autor de Tradição da Política Liberal) exerce uma influência fundamental na política externa americana. E que ainda, a tradição liberal foi e tem sido muito mais relevante do que as tradicionais correntes do realismo e do idealismo, pois ela consegue conciliar com sucesso valores e interesses, que de outra forma seriam contraditórios.

Essa tradição civil americana recebeu até hoje diversos nomes, como é o exemplo de Geraldo que, como foi citado acima, a chamou de Tradição da Política Liberal. Ao batizar esse conjunto de idéias e valores cada autor atribuiu um pequeno grupo de características diferentes como as mais relevantes. Contudo, se observado todo o conjunto de elementos, quase todos esses conceitos tem em comum a exaltação da peculiaridade na formação de uma cultura liberal e altamente baseada em princípios morais que se entranharam na sociedade norte americana e são até hoje perceptíveis nas suas relações mais básicas.

Louis Hartz denominou esse conceito de Tradição Liberal.¹⁹ Ele foi o principal intérprete da fundamental premissa para o paradigma da história consensual: a ausência de uma tradição conservadora nos Estados Unidos no seu período de formação. Hartz, mais precisamente, argumenta que a ausência de uma ordem feudal no continente americano possibilitou o desenvolvimento dessa tradição liberal e homogênea sem os constrangimentos que a tradição conservadora causava na Europa, por exemplo. Geraldo Zahran Filho, mostra em sua pesquisa²⁰ como que Hartz estava em harmonia com as premissas tocquevilianas, ao expor em sua obra a idéia de que os americanos nasceram livres e por conseqüência não precisaram tais quais os europeus,

¹⁸ZAHARAN FILHO, Geraldo Nagib. *A Tradição Liberal dos Estados Unidos e sua Influência nas Reflexões sobre Política Externa: um diálogo com as interpretações realistas e idealistas*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, 2005.

¹⁹HARTZ, Louis. *The Liberal Tradition in América: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York, Harvart Brace Jovanovich, 1955.

²⁰Ibid, pp. 43

lutar para sê-lo. Esse fato explica a ausência de revoluções na história estadunidense (haja visto que o processo de Independência ocorreu principalmente em função de algumas medidas Britânicas e não do desejo de uma ruptura profunda do sistema colonial e do sistema político da metrópole). Os europeus, contudo, precisaram lutar diversas revoluções para romper com o antigo regime e implementar sistemas liberais em suas nações. O conceito de Hartz, dessa forma deixa claro o seu viés político, profundamente influenciado por Locke e Tocqueville. Não obstante, o autor reconhece a falta de um caráter da crença puritana, grande responsável pela definição dos princípios morais, em sua definição.

Por outro lado, o autor Daniel Boorstin, que classificou esse conceito de Gênio Político Americano²¹, se aproxima mais de uma explicação que leva em conta o lado religioso e metafísico dessa singularidade. Uma importante questão que Boorstin aborda em sua obra é sobre o curioso fato de que apesar dos Estados Unidos contarem com instituições sólidas e desenvolvidas, não havia uma ciência política que conseguisse acompanhar o desenvolvimento de tais instituições. A teoria de Boorstin é de que há entre os norte americanos uma crença tão grande em suas instituições, um sentimento de que elas são uma das maiores heranças de seus “pais fundadores” e por isso são, em sua essência, perfeitas. Dessa forma, esse fato impede que os americanos se dediquem muito a estudos normativos na ciência política. Essa crença, para Boorstin, é tão forte e tão relevante que ele a batizou de *givenness*.

O autor destaca três características que dão origem a esse *givenness*: a primeira é relativa à perfeição de suas instituições. Julga-se que elas são o resultado do somatório da sabedoria, tanto dos “pais fundadores” quanto dos primeiros colonos puritanos em matéria de organização social. Acredita-se que essa engenharia social visava suprir as necessidades tanto do presente quanto das futuras gerações. Geraldo Zahram, mostra em seu texto que para Boorstin os “pais fundadores” haviam dado “*uma teoria política, um esquema de valores e uma filosofia de governo; um ideal estático e ortodoxo.*”²² A segunda característica é em relação a idéia de que as instituições também são fruto da natureza dos EUA. A conjugação do modo de viver com as características naturais da terra, ou seja, julga-se que o estado natural dos Estados Unidos seja de plena liberdade, pois foi assim que se sentiram os colonos imigrantes. Foi encontrada no continente americano uma terra livre e por

²¹ BOORSTIN, Daniel J. *The Genius of American Politics*. Chicago, Chicago University Press, 1953.

²² ZAHRAM FILHO, 2005, pp. 40.

consequência, era natural que se lá se desenvolvessem instituições livres. Forma essa que os colonos puritanos exaltavam que essa liberdade teria sido concedida por Deus. Finalmente, a terceira característica é o somatório das duas anteriores. A singularidade do seu processo de formação e o seu processo de continuidade, a crença que seus valores e princípios ainda permanecem inabaláveis a ausência de rupturas em seu *modus vivendi* gerou uma confiança na universalidade e perfeição de suas instituições e valores morais.

Outra nomenclatura dada a essa tradição é a de religião civil americana²³, por Robert Bellah. As visões políticas de Bellah são frequentemente associadas ao comunitarismo²⁴. Um bom exemplo de comunitarismo pode ser visto no ano 2000, durante a campanha presidencial de George Bush, que foi composta de alguns importantes elementos da corrente comunitarista como: voluntarismo, programas comunitários e políticas sociais com ênfase na valorização da família, educação pública, valores tradicionais e projetos baseados em religião.

Segundo Bellah, desde os primeiros anos da República é possível observar que, apesar da preocupação em separar a Igreja do Estado, existe uma coleção de crenças, símbolos e rituais institucionalizados na vida coletiva do país. A subordinação da nação a esses princípios éticos e a este conjunto de virtudes “universais”, que transcendem suas devoções particulares, funcionam como uma doutrina civil nacional de tal intensidade que, para muitos, ser americano significa crer nessa doutrina civil.

Para Bellah, a norma central da “religião civil” americana pode ser encontrada na famosa frase de Jefferson na Declaração da Independência: “*All men are created equal*”, assim, todos os homens deveriam possuir seus direitos inalienáveis: a igualdade, a vida, a liberdade e a busca por felicidade²⁵.

Por trás da “religião civil” americana existem duas grandes estruturas de interpretação: a primeira é a bíblica e a segunda é a política. A interpretação bíblica remonta o pacto dos primeiros colonos puritanos com Deus. Ela diz respeito às Leis

²³ BELLAH, Robert N. *Civil Religion in America*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Winter 1967.

²⁴ Corrente que enfatiza a importância da comunidade e da sociedade e se afasta da super valorização do indivíduo. Apesar da ideia de comunitarismo ter surgido ainda no séc XIX com Goodwyn Barmby (1840) ela apenas ganhou força no século XX. As filosofias comunitaristas surgem em desafio à forma incompleta, segundo seus interpretes, que as teorias liberais de justiça reconheciam o valor de comunidade. O principal foco do comunitarismo está no conceito de coesão social.

²⁵ BELLAH, Robert N. *The Revolution and the Civil Religion in Religion and the American Revolution* by Jerald C. Brauer (ed.), Fortress Press, Philadelphia, in 1976.

Naturais, nas quais os primeiros líderes religiosos, como John Winthrop²⁶, que se referiam e aplicavam no cotidiano da colônia. Como o projeto puritano de superar a corrupção dos homens através da criação de uma comunidade religiosa. A moral e a dedicação religiosa foram a raiz das chamadas virtudes da sociedade americana. Contudo, o fervor religioso também foi causa de alguns terríveis episódios na história americana como as perseguições religiosas e suas punições “exemplares”.

A segunda estrutura de interpretação, a política, foi influenciada pela escola utilitarista, que dá um caráter secular aos valores religiosos. Esta surge através da filosofia moderna da teoria dos direitos naturais de John Locke. O incômodo com o fanatismo religioso e com a crença que os objetivos puritanos, em relação aos homens, eram mais que utópicos, eram irrealis e, certas vezes, até destrutivos, incentivou um novo paradigma. Para dar conta desta “falha”, a abordagem utilitária abandonou parte dos princípios da política cristã, reduzindo drasticamente a demanda pela moral. O *locus* passaria a ser o homem natural, aquele que apenas ama a si mesmo, exatamente o contrário do desejado por John Winthrop.

Bellah afirma que é possível encontrar os dois elementos (a moral-religiosa e a política) dentro da “religião civil” americana. Ainda, que é possível fazer uma leitura dos princípios fundamentais da religião civil tanto partindo da ótica dos puritanos de Winthrop, quanto dos utilitários de Locke. A igualdade pode ser tanto uma condição da humanidade para cumprir o novo pacto com Deus, como também pode ser considerada uma condição natural necessária para a luta pelos interesses próprios. A liberdade, enquanto virtude é a capacidade de cumprir sem constrangimentos as obrigações com Deus e para com o próximo ou é o direito de agir da maneira que convier, contanto que esta liberdade não invada a mesma de outros homens. A busca pela felicidade é realização da verdadeira humanidade ou é a busca de bens como riqueza e poder que são considerados meios de atingi-la. Por último, a vida que tanto pode ser considerada a comunhão da natureza espiritual com o homem natural, quanto a simples sobrevivência biológica.

O debate que trata da natureza maligna ou benigna da “religião civil” americana levou ao desenvolvimento de duas tendências: uma considerada conservadora e outra considerada liberal. A retórica conservadora tem seu foco na concepção de que a América é a nação escolhida por Deus e, para fundamentar essa teoria, utilizava-se de

²⁶ Proeminente pastor puritano e líder político da colônia inglesa nos EUA. Sua importância na disseminação da religião protestante e de seus valores receberá mais atenção adiante.

documentos fundadores como a Declaração de Independência e textos religiosos. Dessa forma, os conservadores legitimavam a ordem econômica, o sistema de governo e suas ações, considerando, finalmente, que o *American way of life* era algo único e exemplar. Segundo Roberta Coles²⁷, os defensores dessa tendência costumam apresentar uma retórica “clerical” que fia-se em uma doutrina expansionista baseada no “Destino Manifesto”.

A retórica liberal, por sua vez, tende a trocar a idéia de nação escolhida por uma perspectiva de que todas as nações dividem igualmente a atenção divina. Ao invés de considerassem-se escolhidos, os liberais preferem acreditar que são abençoados. Ainda, enquanto os principais sujeitos da linha conservadora são os líderes que levam a cabo o projeto de grandeza da nação, a linha liberal inclui indivíduos dissidentes, pois esses, muitas vezes, lideraram movimentos sociais que desafiam ações do próprio governo e o *status quo*. Martin Luther King constituiu um bom exemplo.

Dentre os conceitos apresentados, o de religião civil americana é o que melhor interpreta o conjunto de características, que nesse trabalho tenho chamado de tradição civil americana. Ele é o que melhor conjuga os elementos políticos e religiosos da história americana, resultando em uma cultura bastante singular. Essa cultura tem como uma de suas características mais fundamentais a coexistência de valores morais religiosos e de interesses. Essa questão é bastante abordada no trabalho de Geraldo Zahran Filho.²⁸ Geraldo mostra como a tradição civil americana conseguiu unir essas duas características tão distintas, não fosse pelo fator liberal, elas seriam contraditórias. O autor ainda afirma que “*o poder e moral, ou interesses e valores, sempre estiveram presentes na política externa do país ao longo de sua história.*”²⁹ Não obstante, a união desses elementos também pode ser notada na política interna do país. Esse casamento entre interesses e valores, tão peculiar aos norte americanos, gerou uma de suas maiores crenças, que pudemos observar claramente no início deste capítulo na citação de Condoleezza Rice, a idéia de que seus valores são universais a todos os homens.

O caso da promoção da democracia liberal é notório. Ela aparece como um dos principais pilares da política externa americana, como foi percebido na segunda

²⁷ COLES, 2002.

²⁸ ZAHARAN FILHO, 2005, pp.57 e 135.

²⁹ Ibid. pp.134.

Guerra do Golfo.³⁰ Francis Fukuyama mostra em seu livro *O Dilema Americano*³¹ como os partidários da guerra tinham convicção nessa premissa que os levou a crer que assim que o regime de Saddam Hussein fosse derrubado os iraquianos iriam receber os americanos como libertadores, pois eles teriam possibilitado o povo iraquiano chegar a uma democracia liberal e pluralística. Ainda em seu livro, Fukuyama, reproduz um trecho de um discurso proferido pelo Presidente George W. Bush, às vésperas da guerra do Iraque, no American Enterprise Institute em que Bush ilustra bem a crença nessa universalidade:

*“As culturas humanas podem ser muito diferentes. Mas o coração humano deseja as mesmas coisas boas em qualquer lugar da terra. Em seu desejo de fugir da opressão brutal e ameaçadora, os seres humanos são iguais. Em nosso desejo de cuidar de nossos filhos e lhes dar uma vida melhor, somos todos iguais. Por essas razões fundamentais, liberdade e democracia sempre terão, em toda parte mais apelo que os slogans de ódio e as táticas de terror.”*³²

1.2 Os elementos da tradição civil

Nesse momento parece oportuno fazer um pequeno regresso na história dos Estados Unidos para identificar as origens dessa tradição civil. Essa regressão será feita em dois momentos, o primeiro buscando focalizar o elemento religioso e depois o elemento político. É interessante notar como ao longo desses dois momentos é possível perceber uma mescla entre seus princípios e como os eventos históricos que vão dando forma a essa cultura, essa tradição civil.

1.2.1 Elemento moral e religioso

Terra Prometida: os “primeiros” *founding fathers*

Para muitos americanos, o evento fundador da nacionalidade americana não está na descoberta do continente americano por Colombo, mas no estabelecimento das primeiras colônias britânicas no território da América do Norte, notavelmente Jamestown e New England. A primeira a ser estabelecida foi a de Jamestown, fundada

³⁰ O codinome (Operation Iraqi Freedom) usado para a operação de invasão no Iraque explicita os elementos dessa crença ou pelo menos na sua utilização política.

³¹ FUKUYAMA, Francis. *O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*, Rio de Janeiro, ed. Rocco, 2006.

³² Ibid. pp. 115, 116.

em 1607 na região da atual Virgínia. Esta colônia foi criada por uma das subsidiárias da *The Virginia Company*³³, *The London Company*. Tinha objetivos econômicos, logo, em 1612 iniciou o plantio da cultura do tabaco e sete anos depois foram introduzidos escravos africanos para trabalhar nas plantações.

A colônia de New England, ao contrário da anterior, tinha outros objetivos, o de colonização de povoamento, ou melhor, estabelecimento de colonos com o intuito de formar uma nova sociedade. *Massachusetts Bay Colony*, segunda colônia no território de New England³⁴, foi fundada em 1629 pela *Massachusetts Bay Company*, liderada por um grupo de puritanos insatisfeitos com os rumos político-religiosos na Inglaterra. No ano seguinte se juntaria a essa colônia um outro grupo de protestantes liderados pelo advogado e líder religioso John Winthrop.

Winthrop é particularmente importante na história da cultura americana. A primeira razão, de cunho político, é pelo fato que ter sido eleito governador de sua colônia por doze vezes seguidas, entre 1631 e 1648. Como governador, portou-se como um dos menos fervorosos³⁵, tentando conter a implementação das regras mais conservadoras como o uso de véu pelas mulheres e tentando minimizar o número de execuções. Uma segunda razão é pelo seu sermão, *A Model of Christian Charity* (mais conhecido como *City Upon a Hill*), proferido ainda em solo inglês, com o intuito de exaltar o ânimo daqueles que imigravam para o novo mundo. Declarava ainda, em seu sermão, que os colonos eram parte de um novo e especial pacto com Deus, que consistia em criar uma nova sociedade, uma comunidade religiosa. A América surge então como A Terra Prometida, na qual o povo escolhido, os anglo-saxões protestantes, deveria criar um novo pacto com Deus para salvarem-se dos pecados do povo inglês. Não raro, eram feitas comparações com o povo de Israel e sua busca pela Terra Prometida.

Winthrop acreditava que todos os povos tinham um pacto com Deus e que a Inglaterra tinha violado esse pacto ao aceitar rituais católicos dentro da Igreja Anglicana. Dessa forma, era preciso forjar um novo compromisso com Deus.

³³ The Virginia Company foi a empresa responsável pela colonização dos Estados Unidos. Em 1606 o Rei inglês James I deu a um alvará que permitia a ocupação do território que deveria chamar-se Virgínia, área que compreendia da Florida espanhola até a Nova França (atual Canadá).

³⁴ A primeira havia sido a Plymouth colony, fundada por um grupo de puritanos que ficaram conhecidos como “*Pilgrims*”.

³⁵ Contudo sua moderação enquanto político, não implica que ele tenha sido um homem tolerante. Por vezes presidiu tribunais, nos quais se mostrou bastante inflexível quanto à pena ao acusado. Destaque para o exílio de Anne Hutchinson.

Primeiro, era necessário deixar a Inglaterra, onde Winthrop julgava que seria alvo de uma vingança divina, em função desta violação. Segundo, era seu dever buscar a purificação da Igreja procurando uma nova terra na qual pudessem erguer uma nova sociedade, uma comunidade modelo. O sermão *City Upon a Hill* significa exatamente a exaltação dessa comunidade, essa cidade que seria observada por todo o mundo servindo como modelo de virtude.

“We shall find that the God of Israel is among us, when ten of us shall be able to resist a thousand of our enemies; when he shall make us a prayse and glory that men shall say of succeeding plantations, ‘the Lord make it likely that of New England.’ For we must consider that we shall be as a city upon a hill. The eyes of all people are upon us. So that if we shall deal falsely with our God in this work we have undertaken ... we shall be made a story and a by-word throughout the world. We shall open the mouths of enemies to speak evil of the ways of God ... We shall shame the faces of many of God's worthy servants, and cause their prayers to be turned into curses upon us til we be consumed out of the good land whither we are going.”³⁶

Durante a segunda metade do século XVI e a primeira metade do século XVII as diversas correntes protestantes inglesas estavam insatisfeitas com as condições que a Reforma Protestante estava ocorrendo na Inglaterra. Enquanto as reformas no continente europeu estavam sendo motivadas por razões ideológicas e, portanto estavam rompendo com as práticas católicas, a reforma inglesa trouxe a Igreja para o controle da monarquia que por sua vez pouco fez para alterar suas práticas ritualísticas. Ainda, em 1559 a Rainha Elizabeth I estabeleceu o *Elizabethan Religious Settlement*. Essa medida foi constituída pela lei *Act of Uniformity* que definia a forma cuja *English Church* deveria se organizar e métodos de controle pelo Estado. Essa medida causou ainda um maior descontentamento por parte dos puritanos que desaprovavam a Igreja permanesse sob o controle da monarquia. Nos anos que se seguiram, diversos puritanos buscaram exílio tanto na Europa continental quanto na América. O descontentamento foi tamanho ao longo das décadas que se seguiram que levou grande parte das correntes protestantes a apoiar as forças parlamentares na Guerra Civil Inglesa em 1642.

Os puritanos, particularmente, eram conhecidos como dissidentes em função de sua forte resistência às reformas que a monarquia implementava na *English Church*. Dessa forma, eram impedidos de seguir profissões que requeriam uma permissão

³⁶ "A Modell of Christian Charity" de John Winthrop (1630)

religiosa oficial. Essa “proibição” fez com que diversos puritanos se dedicassem às atividades comerciais, principalmente os negócios de importação e exportação com o Novo Mundo, motivo pelo qual muitas famílias abastadas procuram o exílio na América. Além do fato do comércio trans-atlântico viver uma fase de ascensão, esperava-se construir uma comunidade não maculada, diferente da sociedade inglesa. Muitos dos puritanos que emigraram para o Novo Mundo no período entre 1600 e 1640 porque acreditavam que a *English Church* estava condenada e nenhuma reforma poderia salvá-la.

Apesar de muitos indivíduos terem sido motivados a imigrar para a colônia de New England em busca de liberdade religiosa, lá encontraram algo semelhante à uma teocracia na qual os líderes religiosos muito frequentemente exerciam poder político e implementavam um controle consideravelmente mais rigoroso do que sofriam na Inglaterra. Um dos exemplos mais notáveis foi o exílio de Anne Hutchinson. Contudo, essas perseguições geraram uma consequência positiva na história americana. Os indivíduos exilados ou fugitivos acabaram por fundar novas colônias como Rhode Island, Pennsylvania, New Jersey, Delaware, entre outras. Estas novas colônias funcionaram como um santuário religioso para aqueles que eram cristãos que não compactuavam com o estrito regime puritano ou eram perseguidos por motivos religiosos.

Depois da vitória das forças parlamentares na Guerra Civil Inglesa, a emigração puritana para o Novo Mundo decresceu consideravelmente. Na década de 1660 a primeira geração de colonos mais diligentes começava a falecer. Os filhos e netos dessa geração, contudo não costumavam partilhar desse fervor, estavam mais apegados às riquezas materiais. Preocupados em não desviar dos propósitos religiosos originais, os líderes puritanos criaram o *Half-Way Covenant*, uma medida que tornava aqueles que aceitavam o pacto em membros parciais da Igreja. Dessa forma, poderiam frequentá-la sem precisar obedecer aos seus rigorosos princípios. Contudo, esses membros não poderiam votar em nenhuma questão da Igreja, tampouco poderiam participar, com exceção do batismo, dos seus sacramentos. O objetivo era fazer com que os membros parciais buscassem se tornar membros totais em função do alto custo que a parcialidade implicava. Dessa forma, os líderes, ao verem os valores seculares cada vez mais se sobreporem aos religiosos, buscavam manter sua forte influência sobre a comunidade.

Crença puritana

Grande parte da moral norte americana nasceu a partir das colônias puritanas de New England. Suas crenças e valores espalharam-se rapidamente tornando-se quase que a base da legislação pública (muito em função dos líderes puritanos ocuparam importantes cargos políticos). Para entender como que esses valores deram nascimento a cultura americana é preciso ter consciência quais eram as principais crenças desses indivíduos que imigraram em busca de uma comunidade religiosamente pura.

O princípio mais importante da doutrina puritana é baseada na autoridade suprema de Deus nos assuntos humanos, particularmente na Igreja, tal qual a Bíblia expressa. Dessa forma, era necessária uma conformidade, tanto individual como coletiva, aos seus ensinamentos que levavam a uma busca pela pureza moral nos menores detalhes da vida cotidiana. Os puritanos acreditavam que a veneração à Deus deveria ser feita apenas como está expresso na Bíblia. Outras formas de veneração eram consideradas idolatrias pecaminosas. Assim como as correntes protestantes européias, os puritanos também condenavam os suntuosos rituais católicos, defendiam um mínimo de rituais e ornamentações na igreja, condenavam inclusive a pompa com que o Papa e seu secto viviam.

Outra importante característica puritana era a necessidade da distinção entre o Estado e a Igreja. Essa particularidade foi de extrema importância no contexto inglês, por contrapor à idéia Anglicana de supremacia da monarquia sobre a Igreja. Curiosamente, acreditavam que os governadores coloniais eram representantes de Deus e estavam encarregados de proteger e recompensar a virtude e punir aqueles que quebrassem o novo pacto com Deus, maculando a comunidade. A aceitação de líderes religiosos como governadores locais ocorria pelo fato de viverem em pequenas comunidades religiosas e também porque era a Igreja que detinha o poder político, e não o contrário, como o que ocorria na Inglaterra.

Entre as principais crenças estavam: a ênfase no estudo privado da Bíblia, o desejo de massificar a educação (o analfabetismo era a principal questão, pois desejava-se que todo indivíduo pudesse estudar a Bíblia), o fim da necessidade do clérigo como elo entre Deus e o crente, a percepção do Papa como um Anti-Cristo e a simplicidade nos rituais (pompa era considerado pecado da vaidade e orgulho).

Excepcionalismo

O sermão de Winthrop é também considerado a raiz religiosa do excepcionalismo americano. Conceito esse que foi utilizado para identificar uma percepção de que os Estados Unidos diferiam qualitativamente das outras nações, em função de sua peculiar origem, dos seus valores nacionais, da sua trajetória histórica e das suas instituições políticas e religiosas únicas. Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros a descrever a crença das profundas diferenças dos americanos em relação às outras nações.

“The Anglo-Americans are not only united together by these common opinions, but they are separated from all other nations by a common feeling of pride. For the last fifty years no pains have been spared to convince the inhabitants of the United States that they constitute the only religious, enlightened, and free people. They perceive that, for the present, their own democratic institutions succeed, whilst those of other countries fail; hence they conceive an overweening opinion of their superiority, and they are not very remote from believing themselves to belong to a distinct race of mankind.”³⁷

A idéia do excepcionalismo americano é bastante próxima da crença de Winthrop. Acredita-se que os Estados Unidos e seu povo têm não só um lugar especial no mundo, como também tem uma missão especial (divina) de oferecer oportunidade e esperança para a humanidade através da promoção de seus valores no exterior. O balanço único entre o público e o privado, as liberdades econômicas e individuais, a valorização do trabalho e o alto apego às questões morais são algumas das características que “colocavam” os EUA a frente das outras nações.

Ron Jacobs³⁸, crítico desta postura excepcionalista, identifica esse fenômeno como razão da crença de que, por alguma razão, o sistema democrático e o sistema econômico americano são superiores, pois eles não estariam sujeitos às mesmas contradições e influências que os demais sistemas a redor do mundo. A superioridade americana ainda estaria fundada em algumas construções religiosas e culturais. Construções essas provenientes dos valores morais e crenças religiosas dos primeiros colonos, como exortava Winthrop.

³⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*, Domínio Público, pp. 288. Fonte: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=938

³⁸ JACOBS, Ron. *American Exceptionalism: A Disease of Conceit*, publicado em 21 de julho de 2004. Fonte: <http://www.counterpunch.org/jacobs07212004.html>

*"It's there in the first settlers' belief that they were conducting a special errand into the wilderness to construct a city on a hill in the name of their heavenly father and every single president and wannabe always implores this same heavenly father to "bless America" at the end of every one of his speeches."*³⁹

Jacobs critica a forma com que essa crença tem sido utilizada ao longo da história pelos mais variados grupos americanos para justificar ações como campanhas militares contra os indígenas, vietnamitas, iraquianos, entre outras. Alerta ainda para a complexidade da questão e o quanto ela está enraizada na cultura americana, pois embora muitos cidadãos se oponham à abordagem com que os governos norte americanos tendem a solucionar determinadas questões (expansionismo no início de sua história e promoção de valores atualmente), não discordam, necessariamente, das justificativas nem dos objetivos finais.

Para Lipset, a maior particularidade americana está na fundação de sua identidade nacional. Os demais países encontram sua origem derivada de uma história comum, enquanto os americanos se definem a partir de valores comuns. Para ilustrar essa afirmação, Lipset reproduz um pronunciamento de Winston Churchill feito em 1940 no Parlamento inglês:

*"In Europe, nationality is related to community, and thus one cannot become un-English or un-Swedish. Being an American, however, is an ideological commitment. It is not a matter of birth. Those who reject American values are un-American."*⁴⁰

Seguindo essa concepção, G. K. Chesterton⁴¹ também afirmou que os Estados Unidos são a única nação no mundo que foi fundada por uma crença e que essa transparece com uma clareza dogmática, teológica e que influenciou não só o movimento da declaração de independência, mas também a confecção de seu manifesto (a Declaração por escrito), que se tornou referência dos valores daqueles indivíduos e de seus descendentes. Dessa forma, cinco palavras são utilizadas para descrever os valores da ideologia nacional: liberdade, igualdade, individualismo, democracia e *laissez-faire*.

³⁹ Idem.

⁴⁰ LIPSET, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. W. W. Norton & Company. 1997.

⁴¹ Idem.

1.2.2 Elemento político

Independência: o nascimento de uma nação

Uma das maiores peculiaridades do processo de independência americana foi relativo a motivação inicial. Os Estados Unidos, na realidade, não surgiram apenas de um conjunto de fatos históricos que desencadaram em um processo revolucionário, mas da maturação e difusão de uma crença.

Com o fim da Guerra dos Sete Anos, a Coroa inglesa decidiu criar uma política de taxação no território americano para equilibrar as finanças do Império. A Coroa, ainda, ambicionava diminuir as atividades ilícitas, como o contrabando que burlava a exclusividade comercial entre a Inglaterra e a colônia americana. O estabelecimento de políticas nesse sentido gerou uma enorme insatisfação por parte dos colonos. Para os americanos, os ingleses haviam violado um princípio histórico chamado “*no taxation without representation*”, ou seja, os colonos acreditavam que para serem taxados, deveriam ser consultados a respeito dos impostos.

As manifestações que se seguiram em protesto às novas taxações começaram a ser repelidas pela Coroa inglesa com severidade. A consequência direta foi o encrudescimento dos embates entre colonos e a Coroa, o que deu lugar ao movimento revolucionário. É interessante notar que as principais queixas dos americanos não eram em relação ao valor das taxas⁴² (que de fato eram relativamente baixas), mas quanto à forma que se baseava o processo decisório inglês de estabelecer as taxas, sem participação dos colonos americanos, que o consideraram como uma tirania.

Cerca de um século antes da eclosão da Revolução Americana, a burguesia liberal ascendente, representada pelo Parlamento inglês, travou uma violenta guerra civil contra o Rei inglês, Carlos I. Coincidentemente, a alegação do Parlamento era muitíssimo semelhante às americanas, elas versavam sobre o direito de representação dos súditos e do respeito a algumas liberdades fundamentais. O final da Revolução Gloriosa inglesa coroou a vitória do liberalismo sobre o absolutismo. Com a aprovação do *Bill of Rights* em 1689 foi instaurada uma monarquia parlamentar na qual o Parlamento tinha preponderância sobre a realeza.

⁴² WILLIAM S. Carpenter, *Taxation Without Representation* in Dictionary of American History, Volume 7, 1976.

A obra do filósofo inglês John Locke, *Os Dois Tratados Sobre o Governo Civil*⁴³, é considerada uma justificativa *post facto* do processo revolucionário, na qual Locke busca legitimar a deposição do Monarca Jaime II. No Segundo Tratado, J. Locke “*sustenta a tese de que nem a tradição, nem a força, mas apenas o consentimento expresso dos governados é a única fonte do poder político legítimo.*”⁴⁴ Locke é considerado um dos principais interpretes do Jusnaturalismo, ao lado de Thomas Hobbes e Jean J. Rousseau. Essa corrente defende a existência de um *estado de natureza*, um momento anterior ao surgimento do Estado e da sociedade. O mecanismo que faz com que o *estado de natureza* de lugar ao *estado civil* foi chamado de *contrato social*. Para Locke esse contrato era um pacto entre os homens que firmava o estabelecimento de leis que garantiriam a segurança, inexistentes no *estado de natureza*. Para garantir o cumprimento de tais leis foi feita a transferência de poder a um indivíduo (ou assembléia). O estabelecimento do estado civil, então, buscava a garantia dos direitos naturais do homem a vida, a liberdade e a propriedade privada (bens).

Além dos direitos naturais do homem, outro elemento que seria de extrema importância para os americanos é o direito de resistência. Segundo Locke é importante também assegurar que quando o detentor do poder político (monarca ou assembléia) abusa ou falha em suas prerrogativas e põem em perigo os direitos naturais, ele se torna um tirano e deve ter seu poder removido. Para realizar a quebra desse contrato os súditos podem, em última instância, recorrer à força para dissolver o estado civil, para que se possa firmar um novo *contrato social*.

Dessa forma podemos observar o grande apreço dos americanos tanto pelas instituições britânicas, quanto por sua filosofia política liberal. O princípio dos direitos inalienáveis do homem na Declaração de Independência norte americana, demonstra a harmonia entre os princípios ingleses e americanos. Outra forma de percebermos essa semelhança é a declaração do *Bill of Rights* em 1791 pelo Congresso Americano. A Declaração americana foi extensamente influenciada pela Declaração inglesa, ambas ambicionavam limitar os poderes do Estado, protegendo assim os direitos dos cidadãos.

A organização política norte americana já gozava de um alto grau de autonomia durante o período colonial, organização essa que era, naturalmente, baseada nas

⁴³ Coleção Os Pensadores, Locke, São Paulo, Abril Cultura, 2ª edição, 1978.

⁴⁴ Coleção os Clássicos da Política n° 1, Francisco C. Weffort (ed), São Paulo, Ática, 13ª edição, 2002.

instituições inglesas. Para os americanos os ingleses, ao buscarem um maior grau de aproximação e restauração do pacto colônia, estariam violando as liberdades que os americanos se acostumaram com tanto gosto. Dessa forma os Ingleses apareceriam como um inimigo que tinha como objetivo o cerceamento das liberdades norte americanas.

Esse contexto de insatisfação foi potencializado pela crença no Republicanismo. Tal conceito foi concebido já na década de 1760. Neste período, intelectuais e líderes políticos americanos estudavam a história das formas de governo com o intuito de descobrir quais eram os melhores modelos. Uma das principais apreensões dos republicanistas era em relação à história da liberdade na Inglaterra, seus partidos políticos, as formas de representação e com a corrupção que para os americanos envenenava a política inglesa.

Essas preocupações políticas somadas à embrionária cultura americana, fundada nas crenças e valores puritanos, produziram uma ideologia política chamada Republicanismo. Segundo o historiador J.G.A. Pocock⁴⁵, o compromisso da maioria dos colonos com os valores republicanistas tornou a Revolução Americana inevitável. Para os americanos a Coroa Inglesa estava cada vez mais sendo vista como corrupta e hostil ao Republicanismo e, portanto, ameaçava cada vez mais as liberdades já estabelecidas que tanto apreciavam. A corrupção neste momento surge como a maior ameaça às liberdades civis, tanto na Inglaterra, quanto nos próprios Estados Unidos⁴⁶.

"The Whig canon and the neo-Harringtonians, John Milton, James Harrington and Sidney, Trenchard, Gordon and Bolinbroke, together with the Greek, Roman, and Renaissance masters of the tradition as far as Montesquieu, formed the authoritative literature of this culture; and its values and concepts were those with which we have grown familiar: a civic and patriot ideal in which the personality was founded in property, perfected in citizenship but perpetually threatened by corruption; government figuring paradoxically as the principal source of corruption and operating through such means as patronage, faction, standing armies (opposed to the ideal of the militia), established churches and the promotion of a monied interest—though the formulation of this last concept was somewhat hindered by the keen desire for readily available paper credit common in colonies of settlement. A neoclassical politics provided both the ethos of the elites and the rhetoric of the upwardly mobile, and accounts for

⁴⁵POCOCK, J. G. A. *The Machiavellian moment: florentine political thought and the Atlantic Republican tradition*. Princeton University Press, 1975.

⁴⁶ A questão da corrupção em oposição à virtude foi um tema muito caro aos *founding fathers*. A virtude descrita por Benjamin Franklin era “o zelo pelo bem público”, enquanto a corrupção se tratava da “preocupação exclusiva com o bem privado”. Thomas Jefferson descreve a virtude de uma forma mais humanista em *Notes on Virginia*: “a love of others, a sense of duty to them, a moral instinct, in short, which prompts us irresistibly to feel and to succor their distresses.”

*the singular cultural and intellectual homogeneity of the Founding Fathers and their generation.*⁴⁷

Destino Manifesto

A doutrina do Destino Manifesto passa a ser, de certa forma, uma consequência da doutrina do Republicanismo, na medida em que se acreditava que o sistema político “encontrado” pelos seus pais fundadores, na realidade lhes havia sido dado pela Providência Divina, era o mais perfeito existente.

Surgido no século XIX em um Estados Unidos já independente e com grandes ambições expansionistas, essa doutrina serviu de base ideológica para justificar algumas importantes políticas norte americanas, tanto interna quanto externa. Essa doutrina é um corolário da *american civil religion* que professava a superioridade americana, sua natureza única (“A escolhida”) e seu dever de “salvar” o continente americano promovendo a liberdade e os ideais democráticos. O sermão de John Winthrop é considerado uma das raízes desse pensamento. Assim, a nova comunidade americana serviria de exemplo para o Velho Mundo. A Revolução Americana foi considerada uma oportunidade para a criação de uma nova e melhor nação. A consequência foi a ambição de “compartilhar” essa experiência de liberdade com o restante do continente.

Apesar da doutrina carregar uma forte conotação religiosa, fez sucesso com a maior parte dos americanos, religiosos ou não. Por mais que um indivíduo não compartilhasse a fé no favorecimento divino para a causa americana, todos pareciam concordar que os Estados Unidos deveriam expandir suas fronteiras. O *Whig Party*, liderado por Robert Winthrop, foi um dos primeiros e mais contundentes críticos do caráter religioso da doutrina do Destino Manifesto. Suas críticas geralmente versavam sobre quais os reais objetivos das ações justificadas pela doutrina e se eram baseados em interesses ao invés da promoção da virtude. Ainda, os Whigs, representantes da tendência liberal, acreditavam que os Estados Unidos não deviam promover através da força seus valores e suas instituições, deveriam sim, servir de exemplo para os demais países do mundo.

O termo, Destino Manifesto, foi cunhado em 1845 pelo jornalista democrata, John L. O’Sullivan, na ocasião da anexação do Texas aos Estados Unidos⁴⁸. Para

⁴⁷POCOCK, 1975, pp. 507.

O'Sullivan, a anexação deveria ocorrer não só pelo desejo do Estado do Texas (recém independente do México), mas porque era o “Destino Manifesto” dos Estados Unidos se estender pelo continente norte americano. Ele voltaria a usar o termo para incentivar a tomada da região do Oregon que, segundo o jornalista, os EUA tinham direito de reivindicá-lo uma vez que a Grã-Bretanha não tinha o objetivo de difundir a democracia na região, enquanto ele acreditava que o continente norte americano era uma terra dada aos americanos pela Providência Divina para que pudessem desenvolver um grande experimento de liberdade e auto-governo.

Segundo o historiador William E. Weeks existem três principais pilares que sustentam a idéia de Destino Manifesto: a primeira é a **virtude** dos americanos e de suas instituições; a segunda é a **missão** de difundir essas virtudes e suas instituições e, por conseguinte, ajudar a remodelar o mundo a imagem dos Estados Unidos e, por último, o **destino** sob a benção divina para executar tal tarefa⁴⁹.

O Destino Manifesto tem uma íntima relação com a Doutrina Monroe que professava a famosa frase: “América para os americanos”. Esse princípio, proclamado em 2 de dezembro de 1823 estabelecia que os Estados Unidos não interfeririam nos conflitos entre as potências européias e suas colônias, contanto que esses não ocorressem no continente americano. Caso ocorresse, os EUA considerá-lo-iam como um ato hostil para os todos os americanos. Portanto, os Estados Unidos se posicionavam como o fiador da segurança do hemisfério americano.

A relação ideológica dessas duas doutrinas era a iniciativa de aumentar o grande experimento norte americano de liberdade e democracia, promovendo esses valores nos demais Estados do continente americano.

Um dos principais autores dessa doutrina, John Quincy Adams, julgava que suas formulações significavam uma oposição moral contra o colonialismo, contudo, anos mais tarde, essa idéia seria reinterpretada pelo corolário Roosevelt e justificaria uma nova forma de colonialismo executada pelos americanos.

A chamada “Era do Destino Manifesto” perdeu sua força com a deflagração da Guerra Civil Americana. Todos os esforços se voltavam para costa leste onde os principais conflitos estavam sendo travados. Na primeira metade do século XIX, a

⁴⁸JOHANNSEN, Robert W. *The Meaning of Manifest Destiny in Manifest Destiny and Empire: American Antebellum Expansionism*. Sam W. Haynes e Christopher Morris (ed.), Texas, Texas A&M University Press, 1997.

⁴⁹WEAKS, William Earl. *Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War*. Chicago. Ivan R. Dee, 1996.

doutrina do Destino Manifesto foi utilizada para incentivar e justificar as aquisições territoriais (Oregon, Florida e Louisiana), fusões (Texas) e guerras (México e guerras contra os indígenas).

Na década de 1890, o Destino Manifesto ganhou um fôlego renovado e, desta vez, seria utilizado para promover uma expansão ultramarina. Essa nova interpretação da doutrina causou um intenso debate entre os americanos. Um bom exemplo foi o episódio da anexação do Havaí. Durante a administração de Grover Cleveland, a anexação foi bloqueada pelo Congresso. Contudo, o seu sucessor e defensor da medida, William McKinley, promoveu-a em julho de 1898 sob declarações baseadas no Destino Manifesto: “*We need Hawaii as much and a good deal more than we did California. It is manifest destiny.*”⁵⁰ Cleveland criticou a anexação declarando que esta ação constituía-se em uma perversão do destino nacional.

Ainda em 1898 foi iniciada a guerra entre os Estados Unidos e a Espanha, em função da relação entre Cuba e sua antiga metrópole. A resolução passada no Congresso americano em 19 de abril de 1898 declarava Cuba um país livre e independente e urgia que o presidente utilizasse os meios militares necessários para ajudá-la a ganhar a liberdade da Espanha. A guerra foi vencida pelos Estados Unidos que garantiram sua independência, e passou a ser considerado um protetorado norte americano. Contudo, outras colônias espanholas foram anexadas aos Estados Unidos: Guam (ilhas Marianas), Porto Rico e as Filipinas. Até este momento, todos os territórios anexados à União haviam sido considerados novos estados, unidades da federação iguais às anteriores. Entretanto, a partir desse momento, essas novas possessões foram incorporadas como colônias. Essa medida foi considerada, por diversos setores, uma violação do tradicional Destino Manifesto, uma vez que a doutrina continha um princípio fundamental de que povos não capazes de assimilarem o sistema político democrático americano não deveriam ser anexados. Segundo os críticos da época, esse princípio foi solapado pelas políticas “imperialistas” de 1899. Em contrapartida, os defensores das medidas “imperialistas” afirmavam, inspirados pela tradição civil americana, que era dever dos Estados Unidos promover a exposição desses povos “não civilizados” aos ideais cristãos e democráticos norte americano.

⁵⁰ Trecho retirado de: ZETKULIC, Jack. *U.S. Diplomatic History in Brief*. 2005. Fonte: <http://www.usdiplomacy.org/downloads/pdf/sketches/zetkulic.pdf>

1.3. Referências religiosas na política

Essas referências religiosas nos discursos políticos norte americano é uma das melhores (e mais antigas) maneiras de se perceber como os elementos político e moral/religioso se conjugam dando forma a tradição civil americana.

Essas referências no discurso dos *founding fathers* e em documentos como a Declaração da Independência mostram o relevante papel das crenças religiosas em unificar as insatisfações, catalisando-as em um desejo revolucionário contra a Coroa Inglesa. A idéia de Deus é emblemática neste ponto. A Declaração de Independência, por exemplo, possui quatro referências a Deus em seu texto. A primeira, é relativa à independência do indivíduo, sua liberdade enquanto lei natural: “*Laws of Nature and Nature’s God*”; a segunda, consiste na afirmação de que todos os homens são dotados por Deus de alguns direitos inalienáveis, seus direitos naturais: vida, liberdade e busca de felicidade - “*all men are endowed by their Creator with certain inalienable Rights*”. Na terceira referência, é feita uma “apelação” ao Juiz Supremo do mundo (Deus), para que este garanta a virtude nas intenções e ações dos indivíduos: “*the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions*” e a última mostra uma confiança no apoio da providência divina à Declaração: “*a firm reliance on the protection of divine Providence*”.

A importância das referências divinas é atestada pela sua recorrência. Desde o discurso inaugural de George Washington em 30 de abril de 1789 até os dias atuais podemos ver o papel central que a moral e a virtude religiosa têm nas ações ou nas justificativas na vida política norte americana. Para ilustrar esse ponto, selecionei trechos de três importantes discursos presidenciais ao longo da história dos EUA. O primeiro é o discurso inaugural do primeiro presidente norte americano, George Washington; o segundo é o discurso inaugural de John Kennedy, um dos presidentes mais marcantes na história americana e o último pertence ao atual presidente George W. Bush, que foi proferido na ocasião de sua posse no segundo mandato. Não obstante, apesar de apenas ter citado três exemplos, é possível observar alusões a referências divinas em discursos de diversos outros presidentes americanos.

George Washington, discurso inaugural em 30 de abril de 1789:

*"It would be peculiarly improper to omit in this first official act my fervent supplications to that **Almighty Being** who rules over the universe, who presides in the councils of nations, and whose providential aids can supply every defect, that **His** benediction may consecrate to the liberties and happiness of the people of the United States a Government instituted by themselves for these essential purposes, and may enable every instrument employed in its administration to execute with success the functions allotted to his charge.*

*No people can be bound to acknowledge and adore the **Invisible Hand** which conducts the affairs of man more than those of the United States. Every step by which we have advanced to the character of an independent nation seems to have been distinguished by some token providential agency....*

The propitious smiles of Heaven can never be expected on a nation that disregards the eternal rules of order and right which Heaven itself has ordained.... The preservation of the sacred fire of liberty and the destiny of the republican model of government are justly considered, perhaps, as deeply, as finally, staked on the experiment intrusted to the hands of the American people."

John F. Kennedy, discurso inaugural em 20 de Janeiro de 1961:

*"We observe today not a victory of party but a celebration of freedom—symbolizing an end as well as a beginning—signifying renewal as well as change. For I have sworn before you and **Almighty God** the same solemn oath our forebears prescribed nearly a century and three quarters ago.*

*The world is very different now. For man holds in his mortal hands the power to abolish all forms of human poverty and to abolish all forms of human life. And yet the same revolutionary beliefs for which our forebears fought are still at issue around the globe—the belief that the rights of man come not from the generosity of the state but from the hand of **God**."*

George W. Bush, discurso inaugural em 20 de janeiro de 2005:

"Democratic reformers facing repression, prison, or exile can know: America sees you for who you are: the future leaders of your free country.

*The rulers of outlaw regimes can know that we still believe as Abraham Lincoln did: 'Those who deny freedom to others deserve it not for themselves; and, under the rule of a just **God**, cannot long retain it.'*

The leaders of governments with long habits of control need to know: To serve your people you must learn to trust them. Start on this journey of progress and justice, and America will walk at your side.

*We go forward with complete confidence in the eventual triumph of freedom. Not because history runs on the wheels of inevitability; it is human choices that move events. Not because we consider ourselves a chosen nation; **God** moves and chooses as **He** wills. We have confidence because freedom is the permanent hope of mankind, the hunger in dark places, the longing of the soul. When our Founders declared a new order of the ages; when soldiers died in wave upon wave for a union based on liberty; when citizens marched in peaceful outrage under the banner "Freedom Now" - they were acting on an ancient hope that is meant to be fulfilled. History has an ebb and flow of*

justice, but history also has a visible direction, set by liberty and the Author of Liberty.

When the Declaration of Independence was first read in public and the Liberty Bell was sounded in celebration, a witness said, "It rang as if it meant something." In our time it means something still. America, in this young century, proclaims liberty throughout all the world, and to all the inhabitants thereof. Renewed in our strength - tested, but not weary - we are ready for the greatest achievements in the history of freedom.

May God bless you, and may He watch over the United States of America."

As alusões feitas a Deus, contudo, não são relativas a Jesus Cristo, Moisés ou outra entidade religiosa específica. O conceito de Deus é aceito por praticamente todos os americanos, seja qual for a sua crença. Robert Bellah chama atenção neste ponto, pois é importante fazer a distinção entre a devoção a uma organização religiosa na esfera privada e as referências à religião na vida pública. Esta separação é importante, pois representa o princípio da cisão entre Igreja e Estado o que garante a liberdade de crença e associação.

Robert Bellah argumenta que a idéia de virtude se apresenta como um “centro organizacional” da revolução nas mentes dos americanos, a crença nessas virtudes foi o verdadeiro espírito da Declaração da Independência⁵¹. Contudo, é interessante notar que, mesmo com todo fervor em torno da virtude, a idéia de interesse parece nunca ter deixado de permear nas ações dos americanos. O balanço entre a virtude e o interesse se apresentou como uma característica bastante peculiar do processo de formação do Estado Norte Americano. Bellah mostra apesar da preocupação com a virtude, a pureza do espírito da revolução mostrou um declínio em importância, dando lugar ao interesse. Para ilustrar essa mudança no paradigma, Bellah afirma que, se a virtude é o espírito da Declaração da Independência, então o interesse é o princípio da Constituição.

Madison mostra em algumas de suas mais conhecidas frases de sua obra *O Federalista* a forma com que a idéia do interesse começa a preocupar aqueles que iniciaram o processo de fundação do país.

“Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.

⁵¹ BELLAH, 1976.

This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other -- that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights.”⁵²

Essa “perda” de importância da idéia de virtude pode ser mensurada através do declínio da influência da religião nas instituições políticas. Um dos motivos mais práticos é a importância da idéia do Estado laico, que havia sido defendida inclusive pelos colonos puritanos desde sua chegada a colônia americana. Como já apontado, as virtudes, que sempre tiveram um forte caráter religioso, desempenharam um papel importantíssimo na disseminação da doutrina do Republicanismo e, por conseqüência, no movimento de independência.

1.4. A doutrina nos séculos XX e XXI

A expansão territorial americana cessou na virada do século do século XIX para o XX com as tomadas das colônias espanholas. Nos anos que se seguiram, o Destino Manifesto passou a ser re-interpretado. A promoção dos interesses e valores americanos, pelo menos como justificativa das ações, ganhou um papel central na política externa. O Corolário Roosevelt foi a doutrina que melhor incorporou essa nova modalidade de promoção dos valores americanos. A América Latina, desde a Doutrina Monroe, já era considerada uma área de influência norte americana. O Corolário não só corroboraria com essa idéia como ainda garantia aos Estados Unidos o poder de intervir nos assuntos internos dos demais países da América Latina, exercendo literalmente o papel de polícia internacional, como o próprio Roosevelt anunciou diante do Congresso americano em 1904.

“It is not true that the United States feels any land hunger or entertains any projects as regards the other nations of the Western Hemisphere save such as are for their welfare. All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some

⁵² MADISON, James. *The Federalist*, New York, Modern Library, 1937, p. 158.

*civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may lead the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an **international police power**.*"⁵³

Com esse discurso, Roosevelt rompeu com uma tradição americana de isolacionismo e iniciou uma política de intervencionismo, que por muitas vezes foi chamada de imperialismo. O Corolário Roosevelt foi citado ao longo da primeira metade do século XX para justificar algumas intervenções em países da América Latina como foi o caso de Cuba (1906-1910), Nicarágua (1909-1911, 1912-1925 e 1926-1933), Haiti (1915-1934) e na República Dominicana (1916-1924).

Sob o argumento de que "*The world must be made safe for democracy*", Woodrow Wilson levou os Estados Unidos a I Guerra Mundial, redefinindo assim a “missão” americana do Destino Manifesto, ampliando seu escopo para uma versão de escala global.

“This is the mission upon which Democracy came into the world. Democracy is an assertion of the right of the individual to live and to be treated justly as against any attempt on the part of any combination of individuals to make laws which will overburden him or which will destroy his equality among his fellows in the matter of right or privilege; and I think we all realize that the day has come when Democracy is being put upon its final test. The Old World is just now suffering from a wanton rejection of the principle of democracy and a substitution of the principle of autocracy as asserted in the name, but without the authority and sanction, of the multitude. This is the time of all others when Democracy should prove its purity and its spiritual power to prevail. It is surely the manifest destiny of the United States to lead in the attempt to make this spirit prevail.

There are two ways in which the United States can assist to accomplish this great object. First, by offering the example within her own borders of the will and power of Democracy to make and enforce laws which are unquestionably just and which are equal in their administration-laws which secure its full right to Labor and yet at the same time safeguard the integrity of property, and particularly of that property which is devoted to the development of industry and the increase of the necessary wealth of the world. Second, by standing for right and justice as toward individual nations. The law of Democracy is for the protection of the weak, and the influence of every democracy in the world should be for the protection of the weak nation, the nation which is struggling toward its right and toward its proper recognition and privilege in the family of nations.

The United States cannot refuse this role of champion without putting the stigma of rejection upon the great and devoted men who brought its government into existence and established it in the face of almost universal opposition and intrigue, even in the face of wanton force, as, for example,

⁵³ Theodore Roosevelt em 6 de dezembro de 1904 no discurso anual para o Congresso.

*against the Orders in Council of Great Britain and the arbitrary Napoleonic decrees which involved us in what we know as the War of 1812.*⁵⁴

Esse discurso é particularmente importante, pois nele podemos identificar alguns elementos da herança cultural americana do Destino Manifesto. O primeiro é a menção à própria doutrina, Wilson afirma que é o Destino Manifesto dos Estados Unidos liderar a tentativa de fazer o espírito da democracia prevalecer mesmo nas horas em que se encontram suas maiores adversidades. O segundo são as recorrentes menções a valores caros à moral americana como: individualismo, igualdade e o princípio democrático. Outro elemento é a frase em que Wilson afirma que os Estados Unidos não podem recusar o papel de paladino da causa da justiça e dos princípios democráticos. Essa visão de liderança fortaleceu-se ainda mais na ocasião da II Guerra Mundial, na qual os Estados Unidos se autoproclamaram como líder do “*free world*”.

As constantes intervenções americanas tornaram os Estados Unidos impopular nas Américas. Um crescente sentimento anti-estadunidense começou a crescer no continente. Esse sentimento começou a ser manifestado através da emergência de medidas ultranacionalistas e protecionistas pelos governos latino americanos. Para lidar com essas questões, o presidente Franklin Delano Roosevelt criou a chamada “Política de boa vizinhança” que retirou, praticamente, todas as tropas dos países que sofriam intervenção norte americana. Essa política se deu em um momento no qual a tensão do clima político europeu resultaria na II Guerra Mundial. A “Política de boa vizinhança” de Roosevelt em 1933 rompia com as medidas intervencionistas que haviam sido praticadas pelos seus antecessores.

Na segunda metade do século XX e neste início de século XXI, a idéia de “Destino Manifesto” é associada ao racismo e arrogância e, portanto, não tem sido utilizada para justificar ações políticas. Entretanto, como afirma Jorge Mariscal⁵⁵, a retórica utilizada pelos defensores da doutrina do Destino Manifesto do século XIX é muito parecida com a utilizada atualmente pelo presidente George W. Bush para justificar sua política externa. Ainda que nem o presidente nem seus oficiais de Estado não lancem mão desse conceito.

⁵⁴ Woodrow Wilson em 7 de dezembro de 1920 no discurso anual para o Congresso.

⁵⁵ MARISCAL, Jorge. *Bush and the Return of Manifest Destiny: What Latinos Saw at the State of the Union*. 7 de fevereiro de 2003. Fonte: <http://www.counterpunch.org/mariscal02072003.html>

1.4.1. Implicações da tradição civil americana na política norte americana

Uma característica muito peculiar da política americana é a forma pela qual os valores da chamada tradição civil americana a influenciam. Como o pesquisador Francis Fukuyama afirma, os “Estados Unidos foram fundados com base numa idéia política”.⁵⁶ Ainda não existia uma nação americana consolidada no momento de sua fundação, dessa forma a categoria de maior identificação foi a cívica. O maior ponto de interseção entre os americanos pré-revolucionários eram os valores, em sua maioria proveniente da religião protestante, que mesmo assim era bastante fragmentada em diversos segmentos: puritanos, quakers, menonitas, entre outros faziam parte do espectro. Em função dessa grande presença de indivíduos protestantes, esse segmento do cristianismo fez com que alguns de seus principais valores se enraizassem na nova identidade nacional que se formava.

Apesar da forte presença dos valores religiosos, identidade nacional é cívica. A fragmentação religiosa, cultural e étnica parece não ter permitido que uma se sobrepusesse sobre as outras, fazendo com que quase todas se unissem sob uma idéia, sob valores para romper com o *status quo* e fundar uma nova nação. As instituições americanas recebem até hoje uma reverência “quase religiosa”⁵⁷, a Declaração de Independência constitui um dos melhores exemplos, pois nela não só estão presentes os principais valores dessa nova nação, mas os principais valores universais, como acreditam grande parte dos norte americanos. Os americanos acreditavam e ainda acreditam que “seus” ideais de liberdade, direito à vida e busca de felicidade, são valores que transcendem suas fronteiras e devem ser caros a todos os povos. Essa interpretação nos leva a uma crítica comum à postura americana. Fukuyama, por exemplo, afirma que esse sentimento, de que “seus” valores são mais que apenas valores da nação americana, mas constituem-se em valores universais conduz “*a uma tendência tipicamente americana de confundir os interesses nacionais com os interesses mais amplos do mundo.*”⁵⁸

A importância do idealismo moral no discurso político norte americano já havia sido mencionada por Tocqueville em “Democracia na América” em 1835. Apesar dos

⁵⁶ FUKUYAMA, 2005. pp. 43

⁵⁷ Ibid. pp 47

⁵⁸ Ibid. pp. 55

americanos costumarem focar suas discussões no plano religioso, afirmou Tocqueville, o resultado tende a fortalecer os padrões morais seculares. Raymond Tanter⁵⁹ relaciona a importância dos padrões morais para os americanos com alguns instrumentos punitivos utilizados na política externa americana, como as sanções. Essas medidas, não têm um fim em si mesmas, são um meio para coagir o país em questão visando mudança de comportamento. Para Tanter, é clara a aceitação entre os americanos a crença de que os “pecadores devem receber o que merecem”. Apesar do exemplo ter um caráter religioso é importante notar que a idéia que deve ser entendida é fundamentalmente moral e não necessariamente religiosa, “aqueles que erram devem ser punidos pelos seus erros”. Baseado em pontos como esse, Tanter, acredita que os ideais americanos têm uma grande influência no que diz respeito à política externa americana.

“...most Americans, regardless of their faith or even whether they have a faith, tend to think of foreign policy in moral terms.”⁶⁰ James Lindsay também acredita que a moral que influencia a política externa americana não é produto de uma religião particular. Contudo, apesar de lhe agradar a forma com a qual os americanos vêem a política externa, baseada em termos morais, Lindsay alerta para o perigo que essa tendência pode acarretar. Muitas vezes ela interrompe o diálogo, pois, não raro, quando indivíduos acreditam estarem certos da integridade e da superioridade de sua moral passam a crer que aqueles que não compartilham de sua opinião não dão valor às questões morais. Tal atitude tem gerado constrangimentos nos debates em que se discute moral na política externa.

Ao analisar a presença da moral na política externa, Michel Walzer⁶¹, elaborou quatro proposições, ou melhor, obrigações que um Estado deve praticar para poder conviver no ambiente internacional: a primeira é em relação à “obrigação hobbesiana”, ou seja, a de proteger a vida de seus cidadãos. No caso americano, ela está relacionada à defesa da “*homeland*”. Mas, uma “*homeland*” que está associada, para muitos, com o ideal protestante de “terra prometida” na qual uma das coisas mais importantes é o valor da liberdade. Portanto, o primeiro dever desse Estado é o de

⁵⁹ TANTER, Raymond. *Rogue Regimes: terrorism and proliferation*. New York, St. Martin`s Griffin edition, 1999.

⁶⁰ LINDSAY, James. *Morality is Really Hard in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003.

⁶¹ WALZER, Michel. *Can There Be a Moral Foreign Policy in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Bryan Hehir (ed), Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003.

proteger a vida e a liberdade dos cidadãos (dois dos três principais valores da “religião civil” americana).

O segundo comprometimento do Estado é o de não causar dano aos cidadãos de outros países. Esse ponto é particularmente complexo, pois determinadas ações, sejam políticas ou econômicas, podem infligir danos a uns e ao mesmo tempo beneficiar outros. Portanto, a diversidade de composições da política (a quantos e em quem causa prejuízo e a quanto e a quem beneficiam) sugere uma dificuldade na definição da moralidade da ação. Nesse caso, a reparação de eventuais danos é primordial.

A terceira obrigação é a de ajudar os cidadãos de outros Estados. Esse auxílio deve ser dado às vítimas de desastres naturais (terremotos, pandemias, maremotos, etc.) ou crimes contra a humanidade (genocídios, limpeza étnica, tirania, etc.). A grande questão desta obrigação é em relação à responsabilidade, a quem cabe socorrer e qual deve ser sua parcela na ação. Walzer acredita que os Estados Unidos, por causa de sua riqueza, de seu poder e por eventualmente estar envolvido, direta ou indiretamente, nos crimes ou desastres, devem ter uma parcela significativa da responsabilidade de amparar.

A quarta e última tarefa do Estado deve ser a de ajudar os cidadãos de outros Estados, exclusivamente quando estes quiserem ser ajudados, a construir um sistema político não opressivo em seu país. Esta é uma tarefa altamente complexa, pois ela tem de estar atenta a questões como: quem responde pelo povo no momento de pedir assistência? Qual o tamanho da parcela da população é necessária para definir se ela tem legitimidade ou não para pedir ajuda para mudar seu sistema? Quem deve agir e como deve-se proceder? Walzer admite que existam boas razões (relacionadas à legitimidade, por exemplo) para pensar que auxílios como esses seriam mais efetivos se promovidos por entidades internacionais como as Nações Unidas, ainda que apoiadas por Estados Nacionais.

Entre as principais características que a moral da tradição civil imputa na política externa dos Estados Unidos, existem duas que se distinguem pela profundidade com que se enraizaram na cultura norte americana. A visão dicotômica de um mundo dividido entre o bem e o mal e a crença na universalidade de seus valores e na necessidade de sua promoção ao restante do mundo. Essa última já amplamente abordada no decorrer deste capítulo.

Uma das características mais particulares e criticadas da política externa americana é a sua visão de um mundo dividido entre o bem e o mal, aliados e

inimigos. Não raro, pesquisadores contrastam a visão americana com a européia. Robert Kagan⁶² afirma que enquanto os americanos vêem o mundo dividido entre o bem e o mal, os europeus enxergam um cenário mais complexo. Em função disso, os americanos estariam mais propensos a agir unilateralmente e recorrer a medidas coercitivas com mais frequência, enquanto os europeus costumam optar por negociações com incentivos e medidas multilaterais. Na mesma linha, Raymond Tanter⁶³ chama a atenção para uma tendência norte americana de maximizar determinados “desvios de conduta” de países pequenos como a Líbia e relevar algumas “violações” praticadas por países maiores como a China. Essa postura é constantemente criticada como inconsistente pelos europeus. Segundo Tanter, os presidentes americanos são acusados de apresentar uma política externa em termos bipolares. Dessa forma, o público tende a não só apoiar como demandar políticas que dêem conta desse cenário dicotômico. Ainda para Tanter, esse debate pode ser resumido entre o idealismo emocional americano *versus* o realismo cínico europeu.

A política em relação aos *rogues states* é um reflexo claro dessa cultura política norte americana. Robert Litwak⁶⁴ afirma que linha maniqueísta da diplomacia americana entende as questões internacionais como resultado da luta entre as forças do bem e do mal. Esta linha consiste em um dos principais pilares do conceito de “religião civil” americana elaborado por Robert Bellah. A lógica do pensamento é, de fato, muito prática partindo da premissa de que os valores americanos são universais e por consequência estão sempre corretos, não é de nenhum absurdo crer que tudo aquilo que vai de encontro com esses princípios sejam rotulados negativamente. A demonização dos países considerados *rogue* e a formulação de conceitos como eixo do mal⁶⁵ são frutos dessa tendência. A forma pela a qual esses Estados são classificados pelo governo norte americano tem dificultado negociações e aproximações e tem, inclusive, causado constrangimentos com aliados próximos em função da discordância com a visão dicotômica estadunidense.

Esta forma de perceber o mundo remonta à colonização da América do Norte pelos protestantes dissidentes. Insatisfeitos com os caminhos que as Igrejas estabelecidas tinham tomado principalmente a Anglicana e a Católica, os peregrinos

⁶² KAGAN, 2003.

⁶³ TANTER, 1999.

⁶⁴ LITWAK, 1999.

⁶⁵ O conceito eixo do mal foi cunhado pelo presidente George W. Bush em 2002, esse conceito será mais bem tratado no terceiro capítulo.

criticavam severamente a forma pela qual elas aceitavam pecadores e virtuosos igualmente, enquanto sua Igreja apenas acolhia aqueles que estavam salvos. Dessa forma, criou-se uma tendência de se enxergar a sociedade dividida entre virtuosos e não virtuosos. Essa tradição pregava então o triunfo dos justos sobre o mal e ainda deveria ser função dos justos enfrentar o mal onde quer que ele estivesse.

Um dos melhores exemplos dessa postura americana foi a forma com que a Guerra Fria se caracterizou. Não ocorreu uma rivalidade tradicional na qual americanos e soviéticos competiam em uma balança de poder, mas sim uma rivalidade de “*way of life*”. Existia uma obsessão por um proselitismo, como fica claro na estratégia de George Kennan. No início dos anos de 1980, o ex-presidente Regan caracterizou a União soviética como o “Império do Mal”, seu objetivo era semelhante à doutrina atual utilizada em relação aos “*rogue states*”, demonizá-los a fim de conseguir apoio público doméstico e internacional para respaldar suas políticas. Essa tática resultou na popularização de uma visão na qual o mundo estava dividido entre os comunistas malignos e os democratas bons e morais⁶⁶. Assim como em relação aos “*rogue states*”, a estratégia de demonização atraiu diversas críticas por limitar a flexibilidade das medidas políticas voltadas para responder eventuais mudanças no comportamento tanto da União Soviética quanto dos “*rogue states*”.

Contudo, é muito importante ter em mente que a tendência de enxergar o mundo como uma arena em que os justos lutam contra os pecadores (bem vs mal) não é uma característica exclusiva dos Estados Unidos. Peter Brookes⁶⁷ lembra que fanáticos religiosos de quase todos os credos tendem a ver o mundo de forma maniqueísta. Em seu livro, *A Devil's Triangle*, Brookes concentra seu argumento na religião muçulmana. Por vezes, podemos ver líderes religiosos invocarem guerra santa contra os infiéis ocidentais e pedir aos homens que tomem a *Jihad* para se opor a este mal e proteger sua fé.

A visão dicotômica de um mundo dividido entre o bem e o mal tem sido considerada pela maior parte dos pesquisadores como um dos maiores empecilhos para atingir consensos nas questões mais problemáticas da comunidade internacional.

⁶⁶ RICHARDSON, Louise. *Fighting Against Terrorism and for Justice in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Bryan Hehir (ed), Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003.

⁶⁷ BROOKES, Peter. *A Devil's Triangle: terrorism, weapons of mass destruction, and rogue states*. Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

Uma das principais conseqüências dessa tradição maniqueísta é a tendência de procurar exportar seus valores ao exterior. Ao enxergar um mundo dividido entre o bem e o mal, os primeiros protestantes dissidentes que colonizaram a América do Norte, julgavam ter um dever moral de lutar contra o mal, onde quer que ele estivesse. Essa idéia, esse senso de dever está também enraizada na cultura americana até os dias atuais.

Segundo Robert Kagan existia e ainda existe uma concepção de que, em função dos Estados Unidos terem sido fundados sob princípios que confeccionaram um auto-governo “inquestionavelmente” superior aos outros sistemas existentes e, portanto, esses valores eram universais, eles deveriam ser levados a todos os povos⁶⁸. Sua superioridade encontrava-se na “perfeição” de suas instituições e na justeza de sua moralidade. Dessa forma, os americanos em posse desse “Bem” deveriam, segundo seu dever moral para com o resto da humanidade, “compartilhá-lo”. Com o tempo, essa tendência de promover seus valores ao exterior acabou por se tornar uma ferramenta para aumentar a influência americana no mundo. Kagan afirma que “*os americanos sempre foram internacionalistas, mas seu internacionalismo sempre foi um subproduto de seu nacionalismo.*”⁶⁹ Essa percepção fez com que muitos americanos, até hoje, confundissem os interesses dos Estados Unidos com os interesses da humanidade. Ao procurar legitimidade para suas políticas no exterior, os americanos não a buscam nas instituições supranacionais, mas em suas próprias. Para ilustrar esse ponto, Kagan cita uma fala de Benjamin Franklin em que o ex-presidente afirma que “*a causa dos Estados Unidos é a causa de toda a humanidade*”.⁷⁰

No próximo capítulo abordaremos a temática da agenda de segurança norte americana no pós-Guerra Fria. Essa reflexão será muito importante para compreendermos como os “*rogue states*” e os *failed states* emergiram como prioridades nessa agenda e qual é o papel desse conjunto de valores e morais estadunidenses no tratamento que esses países receberam.

⁶⁸KAGAN, 2003.

⁶⁹ Ibid, pp. 79.

⁷⁰ Ibid. pp. 80.

Capítulo II

Agenda Norte Americana de Segurança Pós-Guerra Fria

Desde o fim da Guerra Fria mudanças fundamentais ocorreram no sistema internacional, alterando profundamente as relações inter-estatais, principalmente entre os antigos blocos concorrentes. Novos atores passaram a ter papel proeminente no cenário internacional. Os Estados perderam o seu posto de único ator das relações internacionais em favor de uma enorme gama de organismos e organizações que passaram a desempenhar um papel fundamental nas relações internacionais. Estados que até pouco tempo tinham pouca ou nenhuma representação na comunidade internacional começaram a ganhar notoriedade, principalmente em função da ameaça que passaram a representar.

No presente capítulo será abordado como que se deu a emergência de dois grupos desses novos atores, os *rogues e failed states*, e como começaram a ganhar espaço no sistema internacional. Como pano de fundo para tal abordagem será utilizado a evolução da agenda de segurança norte americana durante a sua transição do período final da Guerra Fria até a atual administração Bush.

A utilização da agenda de segurança americana para ilustrar o aparecimento desses novos atores é importante, pois grande parte de suas definições (principalmente

a dos “*rogues states*”) são um produto da cultura e concepção norte americana, como afirmam alguns autores como Robert Litwak⁷¹.

2.1. Antecedentes da Agenda Contemporânea

Da mesma forma que ao final da Segunda Guerra Mundial, ao final da Guerra Fria os Estados Unidos tiveram uma grande dificuldade de orientar o curso de sua política internacional e estabelecer com convicção quais países seria(m) o(s) próximo(s) “inimigo da liberdade” norte americana.

O término da Segunda Guerra significou, como todo final de guerras de grandes proporções, uma alteração significativa no *status quo* do cenário internacional. Entre os vencedores da guerra, os Estados Unidos e a União Soviética despontaram como as principais potências e a partir desse ponto suas ações começaram a moldar o sistema internacional.

De fato, nos anos imediatamente após o término da Segunda Guerra os Estados Unidos ainda não haviam definido qual deveria ser a atitude a ser adotada em relação a URSS, ainda que a administração Truman tivesse assumido uma postura de desconfiança em relação à URSS. Porém uma série de eventos ocorridos nos anos seguintes à vitória de 1945 resultou na política de enfrentamento entre as duas superpotências que perduraria até o colapso da União Soviética e, por consequência, o fim do período chamado de Guerra Fria. Os principais eventos que desencadearam essa condição de enfrentamento foram: a instalação de regimes socialistas nos países do leste europeu que foram ocupados pelo exército vermelho durante a Segunda Guerra⁷², as guerras civis na Grécia e na Turquia e finalmente de forma mais decisiva a Guerra da Coreia.

A partir desse momento, a doutrina de contenção passou a ser o principal paradigma orientador da agenda de segurança internacional norte americana. O principal formulador desta doutrina, George Kennan, afirmava que o socialismo na União Soviética era na realidade uma variação ideológica da natureza do povo russo, que tinha como característica fundamental a expansão imperial e, portanto, a URSS (por ser russa e não por ser socialista) buscava incessantemente a ampliação de seus

⁷¹ LITWAK, 1999.

⁷² Esses eventos vieram a motivar o Primeiro ministro inglês Winston Churchill a cunhar o conhecido termo “cortina de ferro”.

territórios. Ainda, a preocupação dos EUA não deveria apenas se restringir no crescimento russo, mas também por se tratar de um bloco socialista que era exatamente o contrário aos princípios defendidos pelos interesses norte americanos (baseados na expansão do capitalismo e da economia de mercado). Dessa forma Kennan defendeu a idéia de que os Estados Unidos deveriam conter a expansão soviética onde quer que ela se manifestasse.

Kennan já havia iniciado seus esforços para influenciar as políticas do governo norte americano em função de sua teoria desde 1946⁷³, contudo segundo Geraldo Zahran⁷⁴, foi apenas após os eventos supracitados que a administração Truman conseguiu mobilizar tanto o apoio da sociedade americana como do Congresso para implementar políticas mais incisivas para “conter” o avanço soviético.

Durante a década de 1950 e 1960 o mundo viu um acirramento nos ânimos entre as duas superpotências que protagonizaram uma incrível corrida armamentista, não apenas convencional, mas também nuclear. Durante esse período a comunidade internacional por vezes assistiu eventos, como a crise dos mísseis em Cuba, que quase iniciaram conflitos que poderiam resultar em um conflito de proporções mundiais (com reais possibilidades da utilização de artefatos nucleares).

2.1.1 *Détente x Peace Through Strength*

Contudo, no final da década de 1960 e início 1970 ambos os blocos começavam a pressionar seus “líderes”, EUA e URSS, para que estes amenizassem as tensões entre eles. Dessa forma, os regimes de Washington e Moscou iniciaram um processo que ficou conhecido como *détente*. As grandes motivações do governo norte americano residiam na complicada situação econômica do país, que via o conflito no Vietnã arruinando suas finanças, e já quase não estavam conseguindo arcar com as despesas do seu estado de bem estar social. Outro importante motivo foi o alto nível em que se encontravam os arsenais nucleares, tanto o soviético quanto o americano chegando a atingir um estágio conhecido como a *mutually assured destruction* (MAD).

⁷³ KENNAN, George. *The Long Telegram*. Moscou, 22 de fevereiro de 1946.

Fonte: <http://www.ntanet.net/KENNAN.html>

⁷⁴ ZAHARAN FILHO, 2005, pp 93.

As principais manifestações da *détente* foram através de uma série de encontros entre os líderes soviéticos e americanos e nos tratados que resultaram desses encontros. Os principais tratados versavam sobre a restrição de armamentos não convencionais, principalmente o nuclear.

A *détente* começou a perder força em 1979, ainda durante a administração do democrata Jimmy Carter em função de dois importantes eventos: o primeiro foi a revolução iraniana que culminou com a crise dos reféns⁷⁵ e, principalmente, com a invasão soviética no Afeganistão. Esses eventos levaram o Presidente Jimmy Carter a aumentar, sensivelmente, seus gastos militares e a dar um significativo apoio financeiro para o Presidente do Paquistão, o General Muhammad Zia-ul-Haq, para que este, por sua vez prestasse apoio à resistência anti-soviética no Afeganistão, os chamados Mujahideen.

Contudo, a doutrina da *détente* veio, de fato, a sucumbir durante a administração Regan. O republicano Ronald Regan se elegeu sobre uma plataforma que se afastava da “negociação” com o bloco soviético e pregava o enfrentamento. Isso não queria dizer que Regan defendia uma guerra aberta contra a URSS, mas sim que ele pretendia apenas adotar uma política de contenção mais agressiva. Essa postura de confrontação ficou muito bem ilustrada no segundo mandato de Regan, quando este atribuiu à URSS o título de “*Evil Empire*”. Esse momento é particularmente interessante para esse estudo, pois esse recurso utilizado por Regan, o de demonização do rival, será utilizado mais tarde pelos seus sucessores e culminará com a atribuição de George W. Bush (Bush filho) de “eixo do mal” a um conjunto de países hostis aos interesses americanos. A questão da demonização de rivais será mais amplamente debatida ao longo do próximo capítulo.

A política de segurança nacional de Regan ficou conhecida por se apoiar nos princípios da “*Peace Through Strength*”⁷⁶. A premissa fundamental desse princípio era a necessidade de possuir um exército, uma economia e uma diplomacia fortes. Entre seus métodos estavam à utilização de meios não militares para a contenção da expansão soviética e de manter as forças armadas fortes o suficientes para que estas pudessem suplantam as forças da União Soviética em possíveis conflitos entre os dois países, independente de sua magnitude.

⁷⁵ A crise dos reféns da revolução iraniana será mais bem abordada no capítulo seguinte.

⁷⁶ “Paz Através da Força”

2.2 Administração de George H. W. Bush (1989-1993)

Apoiado na doutrina Reagan de contenção, George H. W. Bush (Bush pai), antigo vice-presidente de Regan, consegue chegar a Casa Branca em 1989. Sua política de segurança inicial era baseada na continuação das políticas de contenção à União Soviética. Em seu *Inaugural Address* para o povo americano, George Bush reafirma a posição americana em relação aos aliados e à União Soviética:

“To the world, too, we offer new engagement and a renewed vow: We will stay strong to protect the peace. The offered hand is a reluctant fist; once made -- strong, and can be used with great effect. There are today Americans who are held against their will in foreign lands and Americans who are unaccounted for. Assistance can be shown here and will be long remembered. Good will begets good will. Good faith can be a spiral that endlessly moves on.

Great nations like great men must keep their word. When America says something, America means it, whether a treaty or an agreement or a vow made on marble steps. We will always try to speak clearly, for candor is a compliment; but subtlety, too, is good and has its place. While keeping our alliances and friendships around the world strong, ever strong, we will continue the new closeness with the Soviet Union, consistent both with our security and with progress. One might say that our new relationship in part reflects the triumph of hope and strength over experience. But hope is good, and so is strength and vigilance.”⁷⁷

Entretanto, a administração Bush testemunhou os mais importantes acontecimentos desde a Segunda Guerra Mundial, acontecimentos esses que iriam remodelar não só a agenda norte americana de segurança como também todo o cenário internacional. No mesmo ano em que George Bush assumiu a presidência, em 1989, a União Soviética retiraria suas tropas do Afeganistão, quase que nas mesmas condições da retirada americana do Vietnã; dois países satélites do bloco Soviético (Polônia e Hungria) estabelecem eleições livres e o mais marcante fato ocorrido nesse ano foi a inesperada abertura da fronteira entre a Alemanha Oriental e a Alemanha Ocidental, fenômeno esse que ficou conhecido como a Queda do Muro de Berlin, uma vez que após a abertura o muro foi sendo destruído.

No ano seguinte, 1990, o Estado da Iugoslávia entrou em colapso e o Iraque invadiu o Kuwait, invasão essa que levou a ONU a autorizar, através do Conselho de

⁷⁷ George H. W. Bush *Inaugural Address* proferido em 20 de Janeiro de 1989.
Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16610&st=&st1=>

Segurança, uma resolução que permitiu o uso de força para retirar o Iraque do Kuwait, caso o primeiro não concordasse em fazê-lo através de negociações. Ainda neste ano, os EUA enviam um grande contingente militar para o Golfo Pérsico para liderar a força multinacional reunida para cumprir o mandato do Conselho de Segurança.

Em 1991, se inicia a Operação “*Desert Storm*”, como foi batizada pelos americanos a operação militar contra o Iraque. A Guerra do Golfo, como ficou conhecida internacionalmente, foi vencida pela força multinacional da ONU poucos meses após terem se iniciado os conflitos. Entretanto, o mais significativo evento desse período foi o colapso da União Soviética no final de dezembro. O fim da URSS significou o fim da Guerra Fria e o início de uma nova ordem mundial.

2.2.1 Primeira Agenda Pós-Guerra Fria

As mudanças na agenda de segurança norte americana começaram a ocorrer desde o final do governo Regan. Uma das principais mudanças foi a caracterização das drogas ilegais como uma questão de segurança nacional, através da *National Security Decision Directive 221*⁷⁸. O propósito desse documento era o de identificar o impacto do tráfico ilegal de narcóticos na segurança nacional e direcionar ações efetivas para aumentar a eficácia das políticas de repressão ao comércio ilegal de drogas e por consequência aumentar a segurança nacional americana.

Essa iniciativa ainda seria expandida pela administração seguinte, de George Bush (Bush pai), através da *National Security Decision Directive 18*⁷⁹, de 1989, intitulada *Three Country Anti-Cocaine Strategy*. Essa diretiva tinha como objetivo aumentar sensivelmente a quantidade de recursos em matéria de inteligência, comunicação, satélites de reconhecimento e recursos humanos para lidar com o tráfico internacional de drogas que vinha aumentando exponencialmente desde a década de 1970. Ainda, a segunda parte do documento chamada “*Andean Initiative*” objetivava prover ajuda externa à três países andinos considerados grandes produtores de coca: Colômbia, Bolívia e Peru. Essa ajuda incluía assistência militar tanto na qualidade de equipamentos (helicópteros, barcos de patrulha, munição, etc.) quanto de cooperação na área de inteligência e informação.

⁷⁸ National Security Decision Directive 221, Washington, 8 de abril de 1986.

⁷⁹ National Security Decision Directive 18, Washington, 21 de agosto de 1989.

Essas mudanças estavam ocorrendo no bojo de uma importante discussão entre os economistas americanos no final da década de 1980. Em junho de 1985, o líder soviético Mikhail Gorbachev, introduziu um conjunto de reformas econômicas com o objetivo de re-estruturar a economia soviética, conhecidas como *perestroika*. A iniciativa soviética levou um número de economistas americanos a urgir também por re-estruturação da economia americana. Para tal seriam necessárias amplas políticas de investimento de infra-estrutura. Segundo o autor Michael Klare⁸⁰, esse debate ganhou credibilidade com a publicação do livro *The Rise and Fall of the Great Powers*⁸¹ (1987) pelo professor de Yale, Paul Kennedy.

Em sua obra Kennedy faz uma comparação da situação política e econômica dos Estados Unidos em 1987 e a compara com a situação de outros grandes impérios em decadência. O argumento de Kennedy era para evitar uma situação irreversível de decadência, os EUA deveriam cortar parte de seus recursos militares externos para investi-los em uma revitalização de sua infra-estrutura industrial doméstica. Essa publicação fez com que, segundo Klare, esse debate ganhasse grandes proporções dentro dos Estados Unidos. A teoria de Kennedy ganhou tanta força que inclusive dois antigos líderes militares americanos: Robert McNamara (Secretario de Defesa durante a administração de John Kennedy e Lyndon Johnson) e Lawrence Korb (Assistente do Secretario de Defesa durante a administração Regan) passaram a defender abertamente cortes significativos no orçamento militar para que esses recursos pudessem ser investidos em saúde, educação e meios de transportes públicos.

A queda do muro de Berlin funcionou como um catalisador para essas transformações. Praticamente um mês depois do anuncio do governo da Alemanha Oriental de que o trânsito de pessoas para a Alemanha Ocidental não era mais proibido, McNamara e Korb se apresentaram diante da Comissão de Orçamento do Senado americano afirmando que os gastos militares poderiam ser reduzidos em 50% ao longo dos próximos cinco anos e que esses cortes liberariam centenas de bilhões de dólares para investimentos na “reconstrução” doméstica⁸².

Contudo, a queda do muro representou muito mais do que um marco para o debate sobre o orçamento norte americano. A queda do muro de Berlin representou,

80 KLARE, Michael. *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy*. Hill & Wang Publisher. 1996.

81 KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*. Random House Publisher, 1987.

82 Op. Cit. 1996.

juntamente com as eleições da Polônia e da Tchecoslováquia, um marco para a comunidade internacional e para a história. Esse evento foi recebido com grande euforia no Ocidente que se consideravam vitoriosos da Guerra Fria, ainda que a dissolução da União Soviética ainda não houvesse acontecido. O clima foi tão favorável que rapidamente a administração Bush passou a clamar pelo início de uma nova era, a nova ordem mundial.

Em 31 de janeiro de 1990 o presidente Bush em seu discurso anual de abertura (esses discursos anuais têm como objetivo tornar público as políticas que devem ser implementadas durante o ano) à nação evidenciou a importância dos acontecimentos do ano anterior, comparando-os ao fim da Segunda Guerra. Ainda neste discurso, o presidente refere-se ao bloco comunista, dos 40 anos de rivalidade, da difícil situação pela qual passava e das futuras políticas de apoiar o avanço dos ideais democráticos dentro da União Soviética. É importante notar que em um discurso que é tradicionalmente são mais abordadas questões domésticas como o orçamento, o presidente Bush discursou, sobretudo sobre questões exteriores. Também é possível notar no discurso que em função apesar do otimismo em relação às consequências dos eventos ocorridos (em função da percepção da difícil situação que a União Soviética se encontrava), ainda é possível perceber certa timidez ao explicitar as políticas futuras em função das incertezas dos acontecimentos vindouros. Essa timidez vai perdendo espaço nos discursos posteriores na medida em que os americanos começam a perceber o quão profunda é a crise do bloco socialista:

“Tonight I come not to speak about the state of the Government, not to detail every new initiative we plan for the coming year nor to describe every line in the budget. I'm here to speak to you and to the American people about the state of the Union, about our world -- the changes we've seen, the challenges we face -- and what that means for America.

There are singular moments in history, dates that divide all that goes before from all that comes after. And many of us in this Chamber have lived much of our lives in a world whose fundamental features were defined in 1945; and the events of that year decreed the shape of nations, the pace of progress, freedom or oppression for millions of people around the world.

Nineteen forty-five provided the common frame of reference, the compass points of the postwar era we've relied upon to understand ourselves. And that was our world, until now. The events of the year just ended, the Revolution of '89, have been a chain reaction, changes so striking that it marks the beginning of a new era in the world's affairs.

(...)

For more than 40 years, America and its allies held communism in check and ensured that democracy would continue to exist. And today, with communism crumbling, our aim must be to ensure democracy's advance, to take the lead in forging peace and freedom's best hope: a great and growing commonwealth of free nations. And to the Congress and to all Americans, I say it is time to acclaim a new consensus at home and abroad, a common vision of the peaceful world we want to see.

(...)

It's time to build on our new relationship with the Soviet Union, to endorse and encourage a peaceful process of internal change toward democracy and economic opportunity.⁸³

2.2.2 Conseqüências da Queda do Muro de Berlin e a Guerra do Golfo

As primeiras conseqüências da queda do muro na política americana foi, principalmente, a realocação de recursos para outros setores, como por exemplo, a guerra ao narcotráfico, que havia se tornado uma questão de segurança nacional há pouco tempo. Outra importante conseqüência foi a aceleração das negociações que envolviam redução de recursos militares na Europa. O *The Conventional Forces Europe Agreement (CEF)*, assinado em agosto de 1990, estabelecia que tanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quanto o Pacto de Varsóvia deveriam reduzir seus arsenais e respeitar um limite de armamentos acertado no acordo. O resultado foi a paridade de forças convencionais atingidas pelas duas organizações. O CEF foi estabelecido como um dos principais marcos da desmilitarização da Europa.

Contudo, o principal evento ocorrido no intervalo entre a queda do muro (1989), e o colapso da União Soviética (1991), foi a Guerra do Golfo. No dia 2 de agosto de 1990, o Iraque de Saddam Hussein invadiu o Kuwait sobre o pretexto de que o Kuwait seria uma província iraquiana que havia sido separada do Iraque pelo império britânico no início do século XX. A independência do Kuwait já havia sido contestada pelos iraquianos que haviam, na época, ameaçado “re-anexar” integralmente o Kuwait ao território iraquiano. Contudo, o governo iraquiano foi forçado a reconhecer a independência e as fronteiras do Kuwait pelo império britânico ainda em 1963.

As reações imediatas à invasão foram resoluções tomadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A primeira, a Resolução 660, foi aprovada já no dia que sucedeu a invasão. Esta condenava e urgia que as tropas

⁸³ George H. W. Bush *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 31 de Janeiro de 1990. Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18095&st=&st1=>

iraquianas deixassem o Kuwait. A segunda, a resolução 661, aprovada no dia 6 de agosto estabelecia embargos econômicos ao Iraque. Após longas negociações, principalmente com a Liga Árabe que até então ambicionava resolver esse impasse dentro da própria Liga, o Conselho de Segurança sancionou a Resolução 678, no dia 29 de Novembro de 1990. A Resolução definia uma data limite (15 de janeiro de 1991) para que o Iraque retirasse todas as suas tropas do território Kuwaitiano. Caso se recusasse a fazê-lo a Resolução 678 urgia que uma coalizão multinacional fosse formada para cumprir o mandato da Resolução 660 por quaisquer meios que fossem necessários, ou seja, através do uso da força.

Segundo alguns autores como William Blum⁸⁴, as principais questões que motivaram o “ocidente” a empreender uma ação militar contra o Iraque haviam sido de ordem econômica. Ao anexar o Kuwait, o Iraque ampliaria consideravelmente suas reservas de petróleo, aumentando assim sua influência e poder na região. Outro motivo seria a possibilidade de uma eventual incursão iraquiana contra a Arábia Saudita. Esse cenário seria inadmissível para os EUA, pois a Arábia Saudita é o principal parceiro econômico e maior exportador de petróleo para os Estados Unidos no Oriente Médio.

A ação norte americana no Golfo parece ter sido resultado de uma tradicional união entre interesses e princípios. A retórica utilizada pelo presidente Bush, em seus discursos, deixou bem claro o desconforto de apresentar uma política externa orientada por interesses. Nesse contexto foi concebido o surgimento de uma “nova ordem mundial” na qual a liberdade e os princípios democráticos seriam dominantes. A idéia dessa nova ordem veio baseada na sensação de triunfo, dos norte americanos, que acompanhou o fim da Guerra Fria com o gradual desmoronamento do bloco comunista. O cientista político norte americano Joseph Nye⁸⁵ constatou em seu artigo a *Foreign Affairs* que o problema da administração Bush era que ela achava que agia como Nixon, mas pegava emprestada a retórica de Wilson e Carter, dessa forma ela por vezes sofria de uma esquizofrenia política. É possível ver claramente a forma “moralística” com a qual o presidente Bush defendeu a ação contra o Iraque em seu discurso que anunciou o início do conflito. Nele o presidente Bush denota a

⁸⁴ BLUM, William. *Killing Hope: U.S. Military and CIA Interventions Since World War II*. Common Courage Press, 1995.

⁸⁵ NYE, Joseph. *What New World Order?* *Foreign Affairs*, 71, n° 2, spring, 1992.

importância da preservação dessa nova ordem mundial baseada no multilateralismo, na liberdade e no respeito ao estado de direito internacional:

“What is at stake is more than one small country; it is a big idea: a new world order, where diverse nations are drawn together in common cause to achieve the universal aspirations of mankind -- peace and security, freedom, and the rule of law. Such is a world worthy of our struggle and worthy of our children's future.

The community of nations has resolutely gathered to condemn and repel lawless aggression. Saddam Hussein's unprovoked invasion -- his ruthless, systematic rape of a peaceful neighbor -- violated everything the community of nations holds dear. The world has said this aggression would not stand, and it will not stand. Together, we have resisted the trap of appeasement, cynicism, and isolation that gives temptation to tyrants. The world has answered Saddam's invasion with 12 United Nations resolutions, starting with a demand for Iraq's immediate and unconditional withdrawal, and backed up by forces from 28 countries of 6 continents. With few exceptions, the world now stands as one.”⁸⁶

De fato, a análise dessa *rationale* da administração Bush para justificar a Guerra do Golfo e a sua alteração ao longo do conflito é extremamente interessante para se ter uma idéia da forma como a agenda de segurança norte americana estava sendo reorientada. A *rationale* utilizada nos discursos de George Bush (Bush pai) ao longo do conflito será também utilizada pela administração Clinton e será ainda intensificada no governo de George W. Bush (Bush filho).

2.2.3 Formulação de uma Nova *Rationale*

Em primeiro lugar, ainda que a queda do muro de Berlin houvesse proporcionado para o Ocidente um clima de vitória e de relativa despreocupação em relação a URSS, a União Soviética ainda existia, assim como o Pacto de Varsóvia. Por esta razão ela ainda permanecia como o principal rival dos Estados Unidos no cenário internacional. No entanto, a delicada situação da URSS já fazia com que a cúpula militar norte americana começasse a se preparar para um cenário sem a ameaça

⁸⁶ George H. W. Bush Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union proferido em 29 de Janeiro de 1991.
Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19253&st=&st1=>

Soviética. Essa preocupação se deu, segundo Michael Klare,⁸⁷ em função de movimentos dentro dos Estados Unidos que já se articulavam para reduzir de forma significativa o orçamento militar, como o de McNamara e Korb.

O conflito do Golfo mostrou aos planejadores americanos que, ainda que improvável, a guerra contra países mais frágeis era possível apesar da dissuasão que o potencial militar norte americano proporcionava. De acordo com o texto de Klare⁸⁸ pouco tempo depois que o General Colin Powell assumiu o cargo de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*⁸⁹ das forças armadas americanas, cerca de um mês antes da queda do muro de Berlim, ele percebeu que o Congresso americano não iria por muito mais tempo apoiar uma postura estratégica orientada pela ameaça soviética. O bloco Soviético parecia em estado terminal. Powell, então, deveria buscar desenvolver uma nova postura que desse conta de um cenário focado em novas ameaças, para que assim pudesse evitar grandes cortes no seu orçamento militar.

Inicialmente o *Joint Staff* parece ter encontrado enormes dificuldades em identificar com clareza novos rivais com estatura militar suficiente para justificar a manutenção de seu amplo aparato militar doméstico e internacional. Contudo, Klare afirma que a primeira resposta para esse dilema foi considerar diversos desafios menores espalhados pelo mundo por diversos atores distintos como sendo parte de um grande sistema de ameaças que atentava contra a estabilidade global e consequentemente contra os interesses norte americanos. Dessa forma, as forças americanas deveriam ser re-configuradas para dar conta de um grande número de conflitos de baixa intensidade, simultâneos e em diversas partes do mundo. Contudo, mesmo dessa maneira o *Joint Staff* não conseguiria comprovar a necessidade de sustentar grande parte de seu aparato militar.

É nesse contexto que a Guerra do Golfo parece ter resolvido essa questão para Powell e seu *Joint Staff*. O conflito no Oriente Médio mobilizou cerca de 956.000 homens por parte da coalizão, sendo 697.000 norte americanos,⁹⁰ além de um grande número de recursos militares como capital e equipamentos (blindados, aeronaves e

⁸⁷ KLARE, 1996.

⁸⁸ *ibid.*

⁸⁹ *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* é o mais alto cargo militar norte americano, o *Chairman* atua como representante das forças armadas e principal conselheiro militar do Presidente dos Estados Unidos.

⁹⁰ Dados retirados do Nation Master, um centro virtual de recursos estatísticos especializado em geopolítica.

Fonte: http://www.nationmaster.com/graph/mil_gul_war_coa_for-military-gulf-war-coalition-forces

embarcações). Baseados na magnitude dos recursos empenhados na primeira Guerra do Golfo e ainda, conservando a concepção da possibilidade de conflitos simultâneos o *Joint Staff* começava a elaborar um esboço do que seria a nova estratégia de defesa norte americana.

Os novos “inimigos eleitos” foram um grupo de países que eram considerados hostis aos interesses norte americanos. Esses países já haviam começado a ser identificados como “preocupantes” desde a criação da *terrorist list* pelo Departamento de Estado norte americano em 1979, no Governo Regan. Esses Estados eram acusados de financiar grupos terroristas, de se opor ao avanço da democracia e de apresentar um comportamento agressivo e desafiador. Os primeiros países a constar nesta lista foram: Iraque, Líbia, Síria, Irã e Yemen do Sul⁹¹.

Dessa forma, o dilema parecia estar resolvido, uma vez em que os novos “inimigos” já haviam sido identificados em um cenário, o de conflitos simultâneos, que segundo os estrategistas americanos exigiria cerca de 75% do aparato militar que os Estados Unidos tinha na ocasião da queda do Muro.⁹²

Tendo resolvido “contra quem fazer” faltava ainda estabelecer “como fazer”, ou seja, baseado em que, os EUA iriam justificar essas ameaças provenientes desses novos “inimigos”. Qual seria a *rationale* adotada para justificar as futuras ações militares norte americanas. Mais uma vez, o conflito do Golfo parece ter contribuído bastante para a definição dessa *rationale*.

Desde a queda do Muro o presidente Bush falava com frequência em uma nova era e no novo mundo que estava por vir, mas foi com a eclosão do conflito no Golfo que essa retórica ganhou forma e acabou por culminar no discurso da nova ordem mundial. Essa nova ordem, para o presidente Bush, era o momento no qual as nações passariam a lutar por uma causa em comum, as aspirações universais da humanidade: paz, segurança, liberdade e estado de direito.

Portanto, uma agressão seguida de ocupação como foi a ação militar iraquiana em relação ao Kuwait não poderia ser tolerada. Nesse caso, ainda existiam sérios agravantes: a ameaça potencial que o Iraque constituía para a Arábia Saudita

⁹¹ É interessante que já em 1982 o Iraque deixa essa lista e só retornaria em 1990 com o advento da Guerra do Golfo. O Irã foi incorporado na lista em 1984 por ser acusado de apoiar grupos terroristas no Líbano. A Coreia do Norte é incluída na lista por ser acusada de dar asilo a um grupo comunista japonês e por ter envolvimento na explosão do vôo da Korean Air Flight 858.

⁹² KLARE, 1996.

(principal aliado árabe dos EUA na região) e a questão do interrompimento do suprimento de petróleo aos EUA e para a comunidade internacional.

Logo após a invasão do Kuwait pelo Iraque os objetivos enunciados pela administração Bush eram: fazer valer a lei internacional (que não permitia agressões dessa sorte à Estados soberanos) restaurando ao Kuwait sua soberania e proteger o acesso às reservas de petróleo da região. Esses objetivos podem ser constatados a partir dos discursos do presidente Bush:

*“Our objectives are clear: Saddam Hussein's forces will leave Kuwait. The legitimate government of Kuwait will be restored to its rightful place, and Kuwait will once again be free. Iraq will eventually comply with all relevant United Nations resolutions, and then, when peace is restored, it is our hope that Iraq will live as a peaceful and cooperative member of the family of nations, thus enhancing the security and stability of the Gulf.”*⁹³

*“I will ask oil-producing nations to do what they can to increase production in order to minimize any impact that oil flow reductions will have on the world economy. And I will explore whether we and our allies should draw down our strategic petroleum reserves. Conservation measures can also help; Americans everywhere must do their part. And one more thing: I'm asking the oil companies to do their fair share. They should show restraint and not abuse today's uncertainties to raise prices.”*⁹⁴

Contudo, segundo Steven Hurst⁹⁵, já em meados de outubro, ainda durante as negociações no âmbito das Nações Unidas, o governo Bush começou a dar prioridade a um novo conjunto de questões um pouco distintas dos objetivos primários. Pertenciam a esse novo conjunto questões como: o programa nuclear iraquiano, a situação dos reféns americanos no Iraque e os abusos dos direitos humanos no Kuwait por parte dos iraquianos. É válido ressaltar que esse novo conjunto de questões estava bastante associado com uma retórica que “demonizava” o presidente iraquiano Saddam Hussein. A força dessa retórica conheceu seu ápice quando o presidente Bush começou a associar a figura de Saddam Hussein a de Hitler, por vezes dizendo que Saddam não passava de “Hitler revisited” e chegando inclusive a dizer uma vez que o

⁹³ George H. W. Bush *Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf* proferido em 16 de Janeiro de 1991.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19222&st=&st1=>

⁹⁴ George H. W. Bush *Address to the Nation Announcing the Deployment of United States Armed Forces to Saudi Arabia* proferido em 8 de agosto de 1990.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18750&st=&st1=>

⁹⁵ HURST, Steven. *The Rhetorical Strategy of George H. W. Bush during the Persian Gulf Crisis 1990–91: How to Help Lose a War You Won*. Manchester Metropolitan University, Political Studies, Vol 52, pp. 376–392, 2004.

líder iraquiano era pior do que o ditador alemão⁹⁶, quando falava da “audácia” de Saddam em manter cerca de 300 americanos como reféns.

Para Hurst, essa mudança de *rationale* tinha como objetivo angariar maior apóio público para seus planos de ingressar em uma empreitada militar no Oriente Médio. A demonização de Saddam Hussein também tinha como objetivo justificar as sanções impostas ao Iraque. Entretanto, Hurst afirma que o sucesso dessa estratégia foi no máximo temporário, pois pesquisas apontavam que semanas depois do fim dos conflitos, cerca de 52% dos americanos acreditavam que a ação militar havia sido vitoriosa. Já em junho do mesmo ano a mesma pesquisa foi realizada e dessa vez os percentuais de aprovação haviam caído para apenas 8%. Outras pesquisas nessa mesma época indicava que cerca de 14% dos americanos acreditavam que havia valido a pena ter lutado⁹⁷.

A explicação de Hurst para esse fenômeno de baixa aprovação do povo americano em relação ao conflito é em função da mudança de *racionales*. Apesar dos Estados Unidos terem conseguido atingir seus objetivos iniciais: retirar as forças iraquianas do território Kuwaitiano, devolver-lhe sua soberania e assegurar o suprimento de petróleo para os EUA; a administração Bush não havia conseguido dar conta do novo conjunto de questões ao qual deu grande importância. A coalizão não havia acabado com o programa nuclear iraquiano, tão pouco havia derrubado Saddam. Após toda a campanha de “demonização” que ele havia sofrido, tendo sido inclusive, como já foi mencionado, comparado a Hitler, não havia como um líder “inimigo da liberdade e da democracia como esse” continuar no poder. Em relação aos direitos humanos, o governo Bush foi intensamente criticado por não apoiar ou por apoiar de forma extremamente tímida a revolta dos curdos e xiitas, posteriores a guerra, que foi duramente reprimida pelo governo iraquiano, resultando em centenas de milhares refugiados. Para Hurst, o presidente Bush não atentou contra a unidade do Estado iraquiano por pressões dos países árabes que possuíam populações curdas e xiitas, pois uma revolta vitoriosa no Iraque poderia incentivar outras sublevações em outros países da região como a Turquia, por exemplo.

⁹⁶ George H. W. Bush discurso proferido em um evento Republicano para arrecadação de fundos em Burlington, Massachusetts, 1 novembro 1990 in HURST, 2004.

⁹⁷HURST, 2004.

Portanto, era razoável que a missão fosse considerada fracassada por muitos, uma vez que questões “tão importantes” (pelo menos seu presidente as havia exortado como tal) haviam sido deixadas de lado ao final do conflito.

O final da Guerra do Golfo levantou uma série de outros importantes debates, notavelmente entre o multilateralismo e o unilateralismo. Mesmo apesar da inquestionável vitória da coalizão no Golfo ter sido exortada pelo governo americano como o início de uma era de segurança coletiva, alguns críticos contestavam a validade dessa vitória. Em um artigo publicado na *Foreign Affairs*⁹⁸, Charles Krauthammer afirmava que a Guerra do Golfo havia sido apenas um exercício de “pseuso-multilateralismo”, pois na realidade se os Estados Unidos não tivessem liderado essa empreitada ela certamente teria sido fracassada. Krauthammer ainda, defendia que o presidente Bush deveria aproveitar esse “momento unipolar” para estabelecer as leis da nova ordem mundial e se preparar para executá-las. Essa linha de raciocínio presente na tradição realista foi de encontro com as tradições internacionalistas e liberais que acreditavam que o momento era propício para que os EUA buscassem consenso internacional para legitimar as suas ações. Esse debate não tardou em retornar por ocasião das missões patrocinadas pela ONU na Somália e na Bósnia e nas questões relativas ao estabelecimento de sanções aos “*rogue states*” Cuba e Irã principalmente.

2.2.4 Colapso da URSS e a Definitiva Reorientação na Agenda

O colapso total da União Soviética veio ainda em 1991 e apesar de, desde a queda do muro de Berlin, o bloco já mostrar sinais de fraqueza, a dissolução completa ainda era inesperada. Através dos discursos do presidente Bush e de documentos oficiais como o National Security Strategy (NSS) de 1991, pode-se constatar que a administração Bush já considerava os Estados Unidos vitoriosos no “conflito” contra o Bloco soviético. Contudo, não dá sinais de acreditar em um colapso completo. No NSS de 1991, apesar do governo Bush já começar a se preparar para uma “nova era” e começar a identificar e estabelecer novas prioridades em sua política estratégica fica claro que ainda existe uma preocupação com um possível re-erguimento da URSS e,

⁹⁸ KRAUTHAMMER, Charles. *The Unipolar Moment*. *Foreign Affairs*, 70, n. 1, (special issue: “America and the World 1990/1991), pp. 25-33.

portanto, os estrategistas americanos deveriam permanecer atentos aos seus movimentos:

“It is our responsibility as a government to hedge against the uncertainties of the future. Elements of the U.S- Soviet relationship will remain competitive, and there is always the danger that confrontations will re-emerge. Our evolving relationship is also not immune to Soviet attempts to lay the problems created by decades of domestic tyranny, misrule and mismanagement at the feet of “foreign enemies”. (...)We will remain alert to the potential strategic consequences of a return to totalitarian policies.”⁹⁹

Dessa forma a estratégia Americana para a combalida União Soviética era a de tentar promover princípios democráticos como a liberdade e o livre mercado dentro do bloco comunista, apoiando assim mudanças que abalariam as estruturas do regime soviético.

Portanto, apesar do clima de euforia pelo “fim” da Guerra Fria, a dissolução completa da União Soviética foi recebida com alguma surpresa, mas com enorme exultação. Afinal a Guerra Fria agora havia de fato sido vencida e o receio de um retorno do poder soviético havia perecido junto com o Soviete Supremo. O primeiro discurso do presidente Bush após a dissolução da URSS em janeiro de 1992 ilustra com clareza a sensação de grande mudança na história, como diria em seu discurso uma mudança de “proporções Bíblicas”. Em sua fala o presidente Bush faz questão de deixar claro que os Estados Unidos haviam saídos vitoriosos da Guerra Fria, que o comunismo havia perecido e que o mundo agora reconhecia os Estados Unidos como a única superpotência mundial:

“We gather tonight at a dramatic and deeply promising time in our history and in the history of man on Earth. For in the past 12 months, the world has known changes of almost Biblical proportions. And even now, months after the failed coup that doomed a failed system, I’m not sure we’ve absorbed the full impact, the full import of what happened. But communism died this year.

(...)

Even as President, with the most fascinating possible vantage point, there were times when I was so busy managing progress and helping to lead change that I didn’t always show the joy that was in my heart. But the biggest thing that has happened in the world in my life, in our lives, is this: By the grace of God, America won the cold war.

(...)

Much good can come from the prudent use of power. And much good can come of this: A world once divided into two armed camps now recognizes one sole and preeminent power, the United States of America.

⁹⁹ National Security Strategy, Washington, Agosto de 1991.

And they regard this with no dread. For the world trusts us with power, and the world is right. They trust us to be fair and restrained. They trust us to be on the side of decency. They trust us to do what's right."¹⁰⁰

Contudo, no que tange a agenda de segurança norte americana, é possível dizer que pouca coisa mudou de fato. Desde a queda do Muro de Berlin já existia um grande movimento para reorientar a política estratégica internacional. Os cortes nas despesas militares já haviam sido planejados, a dissolução da União Soviética apenas acelerou o processo: *"Two years ago, I began planning cuts in military spending that reflected the changes of the new era. But now, this year, with imperial communism gone, that process can be accelerated."*¹⁰¹ Esses cortes já refletiam a orientação estratégica que os EUA planejavam adotar na "nova era", contudo, essa tendência perdeu espaço após os eventos do 11 de setembro, quando os investimentos em defesa ganharam um fôlego renovado.

Um excelente indicador dessa teoria é o teor do National Security Strategy de 1991¹⁰², lançado poucos meses antes do colapso soviético. Nesse documento os Estados Unidos explicitam a sua crença no fim vitorioso da Guerra Fria e no fim da dominação soviética no leste europeu. O documento ainda, começa a delinear quais seriam as futuras prioridades da política externa norte americana. É interessante notar como algumas dessas questões de fato permaneceram no topo das prioridades norte americanas até os dias de hoje no segundo mandato do presidente George W. Bush (Bush filho). Dentre os temas mais relevantes podemos destacar:

- A promoção dos ideais democráticos e a disseminação da segurança coletiva. Esse ponto abrange políticas que apóiam a manutenção da estabilidade regional e o combate a potências que busquem hegemonia regional, principalmente através da força. Ainda, o governo se compromete a auxiliar países aliados que tiverem suas instituições democráticas ameaçadas por terrorismo e pelo tráfico de drogas ilícitas.
- A questão da não proliferação de armas não convencionais apareceu no contexto da situação da Coreia do Norte. Ainda sem possuir artefatos

¹⁰⁰George H. W. Bush *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 28 de Janeiro de 1992. Fonte:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20544&st=&st1=>

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² National Security Strategy 1991. Fonte: <http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>

nucleares, os norte coreanos já chamavam a atenção dos estrategistas americanos em função da crença da existência de um programa maduro em desenvolvimento. Dessa forma a adesão dos norte coreanos ao Tratado de Não Proliferação Nuclear e o restabelecimento dos canais de diálogo entre as Coreias apareceram como uma das prioridades da agenda americana.

- A preocupação com a região do Oriente Médio aparece de duas formas, a primeira, pertencente à esfera da segurança. Destacava-se a necessidade de manter a segurança e a estabilidade na região e da importante aproximação entre os árabes e israelenses. Ainda no campo da segurança outra preocupação da administração Bush era em relação ao Irã e obviamente com o Iraque. Em relação ao Irã o documento explicita que os EUA se manteriam abertos a uma reaproximação com o governo iraniano se este estivesse disposto a renunciar o seu apoio ao terrorismo. No caso do Iraque, o governo Bush afirma que exige por parte do regime de Bagdá que obedeça às exigências da Resolução 687 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Iraque permaneceria como o principal “rival” norte americano ainda durante toda a década de 1990. A segunda forma pertencente ao domínio econômico se refere ao compromisso americano de assegurar o fluxo das exportações de petróleo evitando assim uma crise seja de abastecimento ou nos preços.
- O continente africano também foi contemplado no NSS de 1991. Contudo, a única menção individual feita foi para a Líbia que era acusada de dar suporte a grupos terroristas, possuir programas de armas de destruição em massa e promover instabilidade em sua região (características essas que lhe valeriam mais tarde o *status* de *rogue state*). Em relação ao resto do continente, os EUA afirmavam estar cientes dos enormes problemas vivenciados pelos países africanos e creditavam o não sucesso dos ideais democráticos e do livre mercado no continente à pressão soviética durante a Guerra Fria. Dessa forma com o

fim desta, a região estaria livre para se desenvolver e para isso poderiam contar com o apoio dos Estados Unidos.

- Outra importante questão que vinha ganhando atenção ao longo da década de 1980 era o tráfico internacional de drogas que já havia sido classificada pelo governo Regan em 1986 como uma questão de segurança nacional. Desta forma, os EUA passariam a dar destaque ao combate ao tráfico internacional de drogas em sua agenda de segurança internacional.
- Os projetos de redução nos gastos militares também ganharam proeminência no NSS de 1991. O documento atestava que estavam previstos cortes da ordem de 25% (considerando os números do aparato militar na ocasião da queda do Muro de Berlin) no decorrer dos 5 anos seguintes. Além do fato de interromper a produção de uma série de armamentos como os Bombardeiros B-2 e parar com os investimentos em uma série de programas de mísseis cruzeiros inclusive o programam de pequenas ICBM.

Tradição civil americana revigorada

O fim da Guerra Fria veio a acentuar a tradicional maneira, norte americana, de justificar suas políticas por meio de princípios morais. A Guerra Fria foi caracterizada pelo conflito de dois ideais, como disse o presidente Bush (Bush pai), e o seu final apenas ocorreu quando um desses ideais prevaleceu. Dessa forma, principalmente nesse período imediato ao desmoronamento do bloco soviético, se fazia necessário exaltar esse ideal vitorioso. Assim era natural que as justificativas morais tivessem um grande apelo público e por essa razão elas começaram a permear as políticas norte americanas. Inclusive, a falta de uma ameaça concreta à segurança da *homeland*, as ações extraterritoriais teriam de contar com alguma *rationale* que desse apoio popular para lhe dar sustentação política.

Dessa forma, podemos reparar um revigoramento da tradição civil americana e de seus valores. A idéia de que os Estados Unidos deveriam assumir o seu papel de

liderança, promovendo os ideais de liberdade, democracia e livre mercado foram fortalecidos com o fim da Guerra Fria.

2.3 Administração de William Clinton (1993-2001)

Ainda em 1992, George H. W. Bush tentou a reeleição para a presidência, contudo não conseguiu superar o democrata William Clinton. Grande parte das críticas de Clinton à Bush residia em sua política externa. As principais críticas se referiam à tolerância dada pela administração Bush aos regimes “tirânicos” de Bagdá, por não ter derrubado Saddam do poder, e o de Pequim, que tinha um amplo registro de violação dos direitos humanos como o evento da *Tiananmen Square*. O Governo Bush não havia tentado derrubar Saddam do poder e havia concedido à China o *status* de nação favorecida para comércio. Ainda, Clinton também criticou duramente a ineficácia das missões no Haiti e na Bósnia. Na primeira, forçando a repatriação de refugiados políticos e na segunda, não conseguindo conter a agressão sérvia a Bósnia.

Entretanto, apesar dessas críticas os objetivos na política externa eram bastante semelhantes. Em algumas das principais questões os dois candidatos compartilhavam o mesmo ponto de vista, como foi o caso da aproximação com a Rússia, com o estabelecimento do NAFTA e com a importância de promover os princípios democráticos no exterior. Contudo a principal crítica de Clinton à Bush era que o presidente havia dado muita atenção à política externa e havia deixado às questões domésticas de lado, provocando uma enorme recessão na economia americana. De fato, ao assumir a presidência em 1993, Clinton apresentou uma agenda de políticas domésticas bastante ambiciosas, como ele mesmo as chama em seu discurso no Congresso.¹⁰³ Nesse discurso, cerca de um mês após sua posse, Clinton vai ao Congresso para anunciar quais seriam seus principais objetivos durante seu mandato. É interessante notar que Clinton, em seu longo discurso, apenas fala muito brevemente sobre a política externa (ao citar o colapso do comunismo soviético). Ainda, faz críticas à condição de estagnação em que se encontra o país (baixa produtividade econômica e desemprego são bastante citados) e dedica a maior parte de seu discurso com suas propostas de políticas domésticas:

¹⁰³ William J. Clinton *Address Before a Joint Session of Congress on Administration Goals* proferido em 17 de fevereiro de 1993.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47232&st=&st1>

“We have always been a people of youthful energy and daring spirit. And at this historic moment, as communism has fallen, as freedom is spreading around the world, as a global economy is taking shape before our eyes, Americans have called for change. And now it is up to those of us in this room to deliver for them.

(...)

The conditions which brought us as a nation to this point are well-known: two decades of low productivity, growth, and stagnant wages; persistent unemployment and underemployment; years of huge Government deficits and declining investment in our future; exploding health care costs and lack of coverage for millions of Americans; legions of poor children; education and job training opportunities inadequate to the demands of this tough, global economy. For too long we have drifted without a strong sense of purpose or responsibility or community.

(...)

know this economic plan is ambitious, but I honestly believe it is necessary for the continued greatness of the United States. And I think it is paid for fairly, first by cutting Government, then by asking the most of those who benefited the most in the past, and by asking more Americans to contribute today so that all of us can prosper tomorrow.”¹⁰⁴

O mais próximo que Clinton chega a falar sobre política externa no primeiro momento de seu mandato é durante o seu discurso inaugural de posse. Nele, Clinton fala do colapso soviético, e se dedica à questão de que nesse “novo mundo” que se abria após o fim de Guerra Fria. Os Estados Unidos deveriam, neste momento, renovar-se para lidar com os futuros desafios do novo ambiente internacional. Contudo, as preocupações de Clinton não parecem ser muito voltadas para ameaças externas, mas sim para questões como as mudanças na economia e crises como a da disseminação da AIDS¹⁰⁵.

O primeiro ano de Clinton foi extremamente conturbado na arena da política externa. Enquanto o presidente começava a implementar sua agenda doméstica dois importantes episódios fizeram com que os críticos comesçassem a questionar a capacidade da administração de conduzir a política externa americana. O mais impactante foi o ocorrido na Somália, onde uma operação militar resultou em fracasso que resultou em um trágico saldo de dezenove soldados americanos e dezenas de somalis mortos, entretanto o que mais chocou a comunidade internacional foram as cenas de uma multidão de somalis arrastando pelas ruas de Mogadishu o corpo de um dos soldados americanos. O segundo episódio ocorreu no Haiti, na ocasião uma multidão apoiada pelo governo que havia deposto o presidente Aristide não permitiu

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ William J. Clinton *Inaugural Address* proferido em 20 de janeiro de 1993.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=46366&st=&st1=>

que uma embarcação militar americana com suprimentos aportasse e a mandou de volta para os EUA.

Outro episódio marcante no primeiro ano de Clinton foi o atentado terrorista ao World Trade Center em Nova York. O FBI conseguiu a rapidamente identificar e prender alguns dos suspeitos, que foram julgados e condenados por práticas terroristas. Mais tarde a CIA acusaria Osama Bin Laden de ser o “arquiteto” deste atentado. Esse não seria o único episódio terrorista durante a administração Clinton. Ainda durante seu mandato outros atentados foram executados: dois deles ocorreram nas embaixadas americanas do Quênia e da Tanzânia. A CIA logo concluiu que a organização de Bin Laden estava por trás dos atentados e em resposta á ambos atentados o presidente Clinton ordenou o lançamento de mísseis *cruiser* em instalações no Sudão e no Afeganistão. No último ano do segundo mandato de Clinton (2000) um Destróier, o *USS Cole*, foi alvo de um atentado. A embarcação estava ancorada na costa do Iêmen. A autoria do atentado permaneceu um mistério por algum tempo, mas logo após a posse de George W. Bush (Bush filho) a presidência, em 2001, a CIA constatou que esse atentado também estava ligado à organização de Bin Laden.

Esses episódios fizeram com que a questão do terrorismo ganhasse preponderância no cálculo estratégico de defesa dos Estados Unidos, pois o terrorismo aparecia neste momento como a principal ameaça à segurança dos norte americanos. Esse fato pode ser ilustrado em um discurso feito por Clinton diante do Congresso americano em 1995:

“This year I’ll submit to Congress comprehensive legislation to strengthen our hand in combating terrorists, whether they strike at home or abroad. As the cowards who bombed the World Trade Center found out, this country will hunt down terrorists and bring them to justice.

(...)

Accordingly, last night I signed an Executive order that will block the assets in the United States of terrorist organizations that threaten to disrupt the peace process. It prohibits financial transactions with these groups. And tonight I call on all our allies and peace-loving nations throughout the world to join us with renewed fervor in a global effort to combat terrorism. We cannot permit the future to be marred by terror and fear and paralysis.”¹⁰⁶

¹⁰⁶ William J. Clinton *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 24 de janeiro de 1995.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=51634&st=&st1=>

Outro elemento bastante marcante no início da “era Clinton”, foi a sua política de *dual containment* no Oriente Médio. Até este momento, os presidentes nortes americanos haviam revezado o seu apoio entre o Irã e Iraque, sempre com o objetivo de utilizar um para contrabalançar o outro. A partir do Governo Clinton foi adotada uma postura de contenção dupla, ou seja, os Estados Unidos tentavam conter ambos os países simultaneamente. Essa estratégia foi duramente criticada por alguns setores que acreditavam que uma dupla contenção poderia estimular o Iraque e o Irã se unirem contra os EUA, desestabilizando assim a balança de poder na região do Golfo.

Voltando a ordem cronológica dos acontecimentos, no segundo ano de seu governo, Clinton também enfrentou fortes críticas por trair seus princípios de proteção/promoção dos direitos humanos. Se por um lado a administração Clinton foi saudada pelo seu papel no sucesso na confecção de um acordo que terminava com as hostilidades na Bósnia e conseguiu mudar a política em relação à China, atrelando o seu *status* de país favorecido comercialmente à não violação dos direitos humanos, por outro lado, foi duramente criticada por retirar suas tropas da Somália, deixando o país em um completo estado de anarquia e principalmente por não intervir na catástrofe humanitária que foi a crise da Ruanda. No caso da Somália, o governo havia perdido o apoio público após o fracasso em Mogadishu. Esse ocorrido foi considerado uma tragédia pelo público norte americano. Dessa forma, Clinton, por não ter interesses vitais na Ruanda, não quis correr o risco de acontecer o mesmo que havia acontecido na Somália. Mais tarde Clinton pediu desculpas à comunidade internacional e aos sobreviventes do massacre por não ter respondido à crise¹⁰⁷.

Contudo, apesar dessas “falhas” da administração Clinton, ao longo de seu primeiro mandato algumas importantes ações foram brindadas com sucesso. Uma delas foi a solução da crise no Haiti, Clinton conseguiu reconduzir o presidente Aristide ao poder sem que houvesse um conflito sério entre as tropas americanas estacionadas no Haiti e as forças do governo provisório. Ainda, dois outros eventos devem ser registrados como os maiores sucessos da política externa do primeiro mandato de Clinton.

O primeiro foi a sua iniciativa no processo de paz no Oriente Médio. O presidente Clinton mostrou-se profundamente envolvido nas negociações de paz entre

¹⁰⁷ William J. Clinton Discurso proferido na Ruanda para os sobreviventes do genocídio de 1994 em março de 1998.

Fonte: <http://www.clintonfoundation.org/legacy/032598-speech-by-president-to-survivors-rwanda.htm>

árabes (principalmente os palestinos) e os israelenses. Através de sua mediação foi firmado o Acordo de Oslo, entre o Primeiro Ministro de Israel, Yitzhak Rabin, e o representante da Organização para a Libertação Palestina (OLP), Yasser Arafat. O acordo previa a garantia de uma limitada auto-gestão do povo palestino nas regiões da Faixa de Gaza e parte da Cisjordânia. No ano seguinte (1994) Clinton ainda, conseguiria promover outro encontro histórico entre o Rei Hussein da Jordânia e Yitzhak Rabin. O acordo proveniente desse encontro fez com que a Jordânia fosse o segundo país árabe (depois do Egito) a normalizar suas relações com Israel.

O segundo, foi o reinício das conversações entre os Estados Unidos e a Coreia do Norte que resultou em um tratado, chamado de: *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*. O tratado previa a gradual normalização das relações entre os dois países em troca do interrompimento do programa nuclear norte coreano. Infelizmente apesar dos esforços iniciais o acordo acabou por fracassar em seus objetivos, pois ambas as partes não honraram totalmente seus compromissos. No capítulo seguinte retornarei com mais calma a esse importante episódio.

2.3.1 Segundo Mandato de Clinton e o “Surgimento” dos *Rogues States*

O segundo mandato de Clinton foi tão movimentado quanto o anterior. Primeiro o presidente continuou empenhado no processo de paz entre palestinos e israelenses. Clinton promoveu um novo encontro entre o então Primeiro Ministro israelense, Benjamin Netanyahu, e Yasser Arafat. Nesse novo encontro ficou acordado que em troca dos palestinos tomarem medidas para lidar com a questão do terrorismo, Israel cederia mais territórios na Cisjordânia. O acordo também previa um cronograma de negociações para estabelecer um Estado palestino independente. O acordo, contudo não vigorou por muito tempo, pois uma onda de violência na região acirrou os ânimos e fez com as partes não cumprissem suas promessas.

Ainda no Oriente Médio a administração Clinton enfrentou problemas com o Iraque e o Irã. A crise no Iraque se deu pela recusa do regime de Bagdá em permitir que agentes da United Nations Special Commission (UNSCOM) pudessem ter acesso às instalações iraquianas para constatar se o governo iraquiano estava de fato cumprindo os acordos firmados na ocasião do cessar fogo do conflito de 1991. Após diversas ameaças, Clinton ordenou, em retaliação, ataques aéreos em instalações

militares iraquianas. Em resposta aos ataques, Saddam fechou suas fronteiras para qualquer inspeção aos seus programas militares. Os ataques aéreos a alvos militares iraquianos continuaram ainda por alguns anos, em resposta as “provocações” do governo iraquiano. Durante todo o período, Clinton manteve severas sanções econômicas e militares ao regime de Bagdá.

Em relação ao Irã, dois eventos merecem destaque na análise aqui proposta. A primeira foi o fato de em 1994, Clinton ter sido o primeiro presidente a utilizar o conceito de “*rogue state*” ao acusar o Irã de ser um Estado patrocinador do terrorismo.¹⁰⁸ Este episódio, naturalmente, causou um grande desconforto nas relações entre os EUA e o Irã. Contudo, apesar desse tenso cenário e das pesadas sanções impostas ao Irã pelos norte americanos, em 1997 ocorreu um segundo evento que iria se constituir na melhor janela de oportunidade para uma reaproximação entre americanos e iranianos desde a Revolução Islâmica de 1979. Neste ano chegava ao poder Mohaammad Khatami. Este se elegeu apoiado em uma plataforma reformista que previa uma reaproximação entre o Irã e a comunidade internacional, inclusive com os EUA. Durante o período de Khatami, de fato, a tensão entre os dois países foi abrandando e os Estados Unidos acabaram por tornar mais flexíveis as sanções impostas ao Irã. Contudo, apesar do clima favorável os dois regimes não conseguiram estabelecer ligações diplomáticas oficiais, suspensas desde 1979. O caso iraniano e o período de Khatami serão abordados com mais detalhes no capítulo seguinte.

Em 1996 uma nova crise acirrou a já tensa relação entre os Estados Unidos e Cuba. Em fevereiro desse ano as forças armadas cubanas derrubaram dois aviões civis norte americanos que, segundo o governo cubano, estariam violando o espaço aéreo da ilha. Em retaliação, a administração Clinton estabeleceu sanções ainda mais severas para o regime de Havana. Essa questão apenas abrandou em 1998 após apelos do Papa João Paulo II que fizeram com que Clinton flexibilizasse algumas medidas em relação a Cuba, voltando a permitir alguns vôos com objetivos humanitários para a ilha, por exemplo.

Na Europa o presidente Clinton liderou a força multinacional, integrada pela OTAN, que tinha como objetivo conter a as forças sérvias que estavam em conflito com separatistas na região do Kosovo. Após uma impressionante campanha aérea na qual as forças da coalizão bombardearam incessantemente a Sérvia, esta veio a

¹⁰⁸ William J. Clinton, *Remarks to Future Leaders of Europe in Brussels*, 9 January 1994, Public Papers of the Presidents, Vol. 1, 1994, p 11.

capitular. Em 1999 um acordo de paz foi concretizado, após a rendição das forças sérvias. Ainda no continente europeu o presidente Clinton participou da *Good Friday Agreement* na Irlanda do Norte. O acordo que buscava a reconciliação entre os nacionalistas e os unionistas, o acordourgia que o Parlamento Britânico devolvesse a legislatura e a autoridade executiva à Assembléia da Irlanda do Norte. Contudo, o acordo não logrou o êxito esperado, pois a facção nacionalista IRA se recusava a depor armas. Esse impasse se prolongou até 2005, ocasião em que o IRA aceitou renunciar permanentemente a alternativa armada.

2.3.2 Política Estratégica da Administração Clinton

A estratégia de segurança nacional adotada durante as duas administrações Clinton – “*engagement and enlargement*” – era baseada nos princípios democráticos wilsonianos e tinha como premissa básica a teoria da Paz Democrática. Para Clinton, a melhor estratégia para garantir a segurança, não só americana, mas do sistema internacional e construir uma paz sustentável era apoiar e promover o avanço da democracia em todos os cantos do planeta. Afinal, “democracias não atacam outras democracias”.¹⁰⁹ Em 1993 o *National Security Adviser* de Clinton, Anthony Lake, proferiu um discurso na Johns Hopkins University¹¹⁰ no qual ele faz uma comparação entre a estratégia de segurança do período da Guerra Fria a de *Containment*, baseada em conter a URSS, e a nova estratégia de *engagement and enlargement*, que havia sido formulada para esse novo momento da história, para essa nova era. Essa nova política, segundo Lake, tinha como objetivo a expansão da diplomacia norte americana através da promoção externa dos princípios democráticos, dessa maneira aumentando a comunidade internacional de democracias de livre mercado.

Muitos observadores na época, segundo Litwak¹¹¹, questionaram a autoria, ou pelo menos, a originalidade dessa política, uma vez que na estratégia de *engagement and enlargement* do governo Clinton possuíam alguns elementos já existentes na retórica do ex-presidente Bush (Bush pai), como a questão dos novos desafios de uma nova era e a importância crucial de promover a democracia (uma tradicional política de Estado norte americana). Acompanhado a estes questionamentos, surgiram dúvidas

¹⁰⁹ Preceito básico da teoria da Paz Democrática.

¹¹⁰ LAKE, Anthony, *From Containment to Enlargement*, Dispatch – U.S. Department of State, 4 n° 39, 27 de setembro, 1993, pp.658-664.

¹¹¹ LITWAK, 1999, pp.79.

de como que se dariam essas novas políticas, ou melhor, como essa nova estratégia seria posta em prática. Para dar conta dessas questões a administração Clinton passou a publicar o seu *National Security Strategy* (NSS) sob o nome de *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Já em julho de 1994, Clinton apresentou seu NSS ao Congresso em um breve discurso. Apesar de breve podemos ver que seu discurso (citado abaixo) capta bem a essência do documento que se baseia em três grandes princípios: o primeiro é o da segurança no qual afirma a necessidade de possuir uma sólida capacidade de defesa e recursos que permitam os EUA buscarem seu papel de liderança internacional; o segundo ponto pertence a esfera econômica na qual assegura que para que os EUA sejam uma potência, é necessário manter uma economia doméstica forte e renovada para se adequar com integração da economia global; o terceiro é a democracia e nesse ponto Clinton afirma que a melhor maneira de atingir os interesses norte americanos é através da promoção da democracia pelo mundo. Como podemos ver abaixo, a questão da expansão dos valores democráticos é considerado o principal elemento da política estratégica de Clinton, ainda, é interessante notar no discurso a forma pela qual permanece a crença de que o mundo necessita da liderança norte americana para promover tais valores:

*“The report outlines the **national security strategy of engagement and enlargement** my administration has developed to meet the challenges and opportunities of the new era.*

Protecting our Nation's security—our people, our territory, and our way of life—is my administration's foremost mission and constitutional duty. The central security challenge of the past half century, the threat of communist expansion, is gone. The dangers we face today are more diverse. At the same time, we have unparalleled opportunities to make our Nation safer and more prosperous. Never has American leadership been more essential.

The new national security strategy elaborated in this report charts a course for American leadership that has already begun to produce tangible results with respect to our security requirements, as shown on the attached fact sheet. Our foreign policy rests on 3 pillars:

—Security . Our security depends upon our willingness to play a leadership role in world affairs, but we cannot sustain our leadership role without maintaining a defense capability strong enough to underwrite our commitments credibly.

—Economics . For America to be strong abroad it must be strong economically at home; at the same time, domestic economic renewal depends on the growth and integration of the global economy.

—Democracy . The best way to advance America's interests worldwide is to enlarge the community of democracies and free markets throughout the world.

These goals are mutually supportive. Democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with us to meet security threats and promote sustainable development. Secure nations are more likely to maintain democratic structures and to support free trade. And even with the cold war over, our Nation's security depends upon the maintenance of military forces that are sufficient to deter diverse threats and, when necessary, fight and win against our adversaries. While many factors ultimately contribute to our Nation's safety and well-being, no single component is more important than the men and women who bear America's uniform and stand sentry over our security.

Our national security requires the patient application of American will and resources. We can only sustain that necessary investment with the broad, bipartisan support of the American people and their representatives in Congress. The cold war may be over, but the need for American leadership abroad remains as strong as ever. I am committed to building a new public consensus to sustain our active engagement abroad. This document is part of that commitment.”¹¹²

Para essa pesquisa, um dos pontos mais importantes do governo Clinton foi o aparecimento do conceito de “*rogue states*”. Até então esses países hostis aos Estados Unidos não tinham sido agrupados sob uma rubrica negativa dessa forma. No governo Clinton, são estabelecidos os critérios atuais para o conceito de “*rogue states*”, que vieram sendo maturados desde o governo Regan. Litwak¹¹³ nos chama a atenção para esse fato, pois se a política de segurança nacional era baseada em princípios liberais que priorizavam a estrutura doméstica e o comportamento interno dos países, as definições dos “*rogue states*” tinha suas determinantes chaves no realismo, ou seja, seu comportamento externo. De forma mais clara, o Iraque, por exemplo, não era considerado um “*rogue state*” por violar os direitos humanos de seus cidadãos, mas sim por apoiar o terrorismo internacional, promover instabilidade regional e possuir programas de armas de destruição em massa. Essa problemática será detalhadamente abordada no próximo capítulo ao discorrer quanto a evolução do conceito de “*rogue state*”.

Dessa forma, a agenda de segurança norte americana sofreu uma significativa reorientação. Como definiu Lake, ela passou de uma política de contenção ao comunismo para uma política de *stick and carrots* local. Portanto, a estratégia perdeu o seu caráter global, na qual os Estados Unidos combatiam em todos os cantos do planeta a “ameaça” comunista, ou seja, seja onde fosse ou qual fosse a ameaça, o objetivo final era atingir de alguma maneira o bloco soviético. Essa estratégia global

¹¹² William J. Clinton, *Statement on the National Security Strategy Report* proferido em 21 de julho de 1994. Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=50525>

¹¹³ LITWAK, 1999, pp.26.

deu lugar a local e nessa nova abordagem as ameaças seriam encaradas como fenômenos em separado, sem ligação entre si. Outra mudança é a questão das intervenções humanitárias, ou seja, aventuras militares que afetavam pouco ou nenhum interesse americano, que apenas tinham como objetivo a prevenção ou contenção de desastres humanitários. Durante a Guerra Fria qualquer conflito era “vital”, pois se o interesse não fosse econômico ele passava a ser por influência política, afinal os EUA não podiam se dar ao luxo de perder “partidários” para o regime comunista. Apesar da mudança do globalismo para o particularismo local ter ocorrido a partir do governo Bush (Bush pai) foi apenas no governo Clinton que ela pode ser consolidada.

Outra prioridade da política externa de Clinton foi a questão da não proliferação de armas não convencionais, com ênfase nas armas nucleares. Neste ponto também houve uma reorientação na agenda em relação ao período da Guerra Fria. A administração Clinton passou a priorizar a não proliferação horizontal do que a vertical, ou seja, agora a disseminação de armas não convencionais entre diversos países (principalmente países preocupantes com os “*rogue states*”) era mais importante do que o aumento apenas do arsenal russo. Segundo Litwak¹¹⁴, a política de não proliferação de Clinton era focada em dois aspectos: o primeiro era revigorar os regimes internacionais de não proliferação como a extensão do *Non Proliferation Treaty* (NPT), a ratificação da *Chemical Weapons Convention* (CWC), e a criação de uma instituição para suceder o *Coordinating Committee for Multilateral Exports Control*¹¹⁵ (COCOM), entre outros. O segundo residia na resolução, ou pelo menos evolução, de problemas de não proliferação em países ou regiões específicas como o caso do Coréia do Norte, China e Oriente Médio.

A questão das armas não convencionais nos “*rogue states*” apareceram em três contextos: o primeiro relacionado ao *Defense Counterproliferation Initiative* (DCI), que teve sua origem na Guerra do Golfo quando as tropas da coalizão sentiam-se ameaçadas pelas armas não convencionais de Saddam; o segundo foi o debate em torno da necessidade de uma defesa nacional contra mísseis balísticos, tendo em vista que diversos países, principalmente os hostis aos EUA, tinham programas ativos de mísseis balísticos (utilizados como veículo de armas não convencionais) e finalmente

¹¹⁴ LITWAK, 1999, pp.38.

¹¹⁵ Firmado em 1947, o COCOM tinha como objetivo estabelecer um embargo a exportações países ocidentais (signatários) para países do bloco socialista. O COCOM deixou de funcionar em março de 1994, sendo sucedido pelo *Wassenaar Arrangement*.

o último se referia ao estabelecimento do *Wassenaar Arrangement*¹¹⁶ como o sucessor do COCOM.

As administrações de Clinton se notabilizaram pelo seu esforço quase incessante de promover consenso para legitimar suas políticas, tentando sempre exercê-las em um âmbito multilateral, sejam elas missões militares (intervenções humanitárias principalmente), sanções contra países hostis aos seus interesses ou em estabelecimento de acordos ou convenções. Esse esforço, de fato, condizia com as premissas dessa “nova era”, primeiro exortadas pelo ex-presidente Bush (Bush pai) e em seguida adotadas por Clinton.

2.4 Administração de George W. Bush (2001-)

As eleições do ano 2000 foram vencidas pelo candidato republicano George W. Bush, filho do ex-presidente George H. W. Bush. O pleito notabilizou-se por ser um dos mais controvertidos da história dos EUA. Apesar de ter obtido cerca de 550 mil¹¹⁷ votos a menos que seu oponente, o democrata e vice-presidente de Clinton, Albert Gore, na votação popular, George W. Bush conseguiu obter mais votos no Colégio Eleitoral, instância que define, de fato, o candidato vencedor.

Uma das melhores formas pela qual podemos analisar a plataforma de política externa de Bush é através do artigo escrito pela Condoleezza Rice, publicado na *Foreign Affairs* na edição Janeiro/Fevereiro de 2000¹¹⁸. Rice na ocasião era a conselheira de política externa do candidato republicano. Em seu texto *Promoting the National Interest*, Rice expõem críticas à política externa da administração Clinton e apresenta as diretrizes de um provável governo republicano.

A primeira e mais contundente crítica à política externa dos Estados Unidos é em relação a sua dificuldade de conseguir definir quais são os interesses nacionais em um cenário que não conta mais com a presença da União Soviética. Segundo Rice, Clinton não conseguiu distinguir o que era, de fato, importante e o que era trivial em sua agenda. Ela, ainda acusava a administração democrata de evitar estabelecer uma

¹¹⁶ Sucessor do COCOM, o *Wassenaar Arrangement* é na realidade uma convenção de controle de exportação de armamentos. Criado em maio de 1996, os objetivos desse acordo são os de prover “*Guidelines and Procedures*” para exportação de determinadas tecnologias restritas. Tanto países do bloco ocidental quanto alguns países do antigo bloco comunista são signatários desta convenção

¹¹⁷ Dados retirados do site The American Presidency Project.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>

¹¹⁸ RICE, 2000.

agenda que defina suas prioridades, pois se as prioridades não são muito claras torna-se mais difícil criticá-las. Dessa forma, o governo Clinton deixou que cada crise ditasse seus próprios termos. Rice ainda sugere que Clinton teria substituído os interesses nacionais dos Estados Unidos pelos interesses da humanidade e da comunidade internacional. Destarte, por vezes firmaram-se acordos e tratados que, para muitos, não condiziam com os interesses nacionais. Essa condenação nós leva a uma segunda crítica que, segundo Rice, residia na ansiedade da administração Clinton em buscar soluções consensuais e multilaterais. Em função dessa ansiedade a política externa americana não conseguiu priorizar seus interesses nas negociações internacionais, aceitando acordos que lhes desfavoreciam. Rice cita como caso emblemático a participação de Clinton no Protocolo de Kioto.

Rice afirma que uma administração republicana seria internacionalista e por conseqüência a política externa teria uma atenção especial de um governo Bush. Dito isso a autora começa a estabelecer como se daria a “reorientação” da agenda internacional americana, começando definindo quais seriam os interesses nacionais e como cumprir-los:

- O primeiro passo seria garantir que as forças armadas norte americanas fossem fortes o suficiente para continuar a exercer *deterrence* a fim de evitar guerras, ser capaz de projetar poder, garantir a defesa nacional e lutar pelos interesses americanos quando a *deterrence* falhasse.
- Em segundo lugar a administração deveria promover crescimento econômico e abertura política através da expansão do livre mercado e de um estável sistema monetário internacional.
- O terceiro ponto reside na renovação dos laços com os aliados que compartilham os mesmos valores que os americanos e dessa forma, constituindo-se em parceiros no esforço de promover a paz, prosperidade e a liberdade (os tradicionais princípios democráticos norte americanos).
- O quarto atenta para a importância de reunir esforços para o estabelecimento de relacionamentos mais abrangentes com grandes

potências como Rússia e China que são atores que provavelmente irão também moldar o caráter da política internacional em um futuro próximo.

- Finalmente, o último ponto dessa agenda, mas não menos importante, refere-se à atenção que deve ser dada aos “*rogue regimes*” e aos grupos hostis que tem, cada vez, mais atentado contra a estabilidade internacional por utilizar práticas terroristas e por buscarem adquirir ou desenvolver armas de destruição em massa.

No que tange a questão da segurança Rice se deteve, principalmente, em dois aspectos. O primeiro é relativo à disseminação de armas de destruição em massa, com uma enorme ênfase nos artefatos nucleares. Nesse primeiro ponto foram considerados como ameaças a Rússia, pela desconfiança de que o governo russo não fosse capaz de garantir a segurança de suas instalações nucleares e seus arsenais, permitindo assim contrabando de material não convencional e o Iraque e a Coreia do Norte. Estes países por sua vez, constituíam a principal fonte de insegurança internacional, pois além de serem dois países “hostis à nova ordem internacional” eles poderiam compartilhar seus programas nucleares com outros países ou grupos.

O segundo aspecto referia-se aos “*rogue regimes*”, que eram considerados países à margem do “processo histórico que caminhava para a democracia e o livre mercado”¹¹⁹. Esses países, portanto alinhavam-se como os verdadeiros inimigos da liberdade e da democracia, buscado, portanto desestabilizá-la. Na medida em que eram considerados interesses nacionais americanos a promoção da liberdade, da democracia e do livre mercado, esses Estados estavam atentado contra tais interesses. Foram citados por Rice como “*rogue regimes*” o Iraque de Saddam Hussein, a Coreia do Norte de Kim Jong II e o Irã de Mohamed Kathami. O caso iraniano era considerado, no entanto, especial em relação aos outros dois, pois Rice admite que o governo Kathami poderia significar alguma melhora nas relações entre os dois países em função das visões moderadas do líder iraniano. Entretanto, ainda assim Rice desconfiava da capacidade de Kathami conseguir conter os conservadores do regime de Teerã para poder implementar suas políticas moderadas.

¹¹⁹ RICE, 2000.

Com a vitória de George W. Bush, Condoleezza Rice assume o posto de *National Security Adviser*. Apesar de ela ter afirmado que a nova administração republicana seria internacionalista, a única medida que veio a chamar atenção no início do mandato foi a afastamento dos Estados Unidos do Protocolo de Kioto. A relativa pouca atenção dada às políticas internacionais pode ser ilustrada através do *Inaugural Address* do presidente Bush. Em seu discurso o presidente se furtou de fazer muitas promessas ou de traçar suas principais estratégias de governo. O mais próximo que o novo presidente chegou a enunciar sobre sua política externa foi quando ele discorreu brevemente sobre a questão das armas de destruição em massa e quando afirmou que os Estados Unidos sempre lutariam em favor da liberdade no cenário internacional:

“We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors.

The enemies of liberty and our country should make no mistake: America remains engaged in the world by history and by choice, shaping a balance of power that favors freedom. We will defend our allies and our interests. We will show purpose without arrogance. We will meet aggression and bad faith with resolve and strength. And to all nations, we will speak for the values that gave our nation birth.”¹²⁰

2.4.1 O 11/09 e suas Conseqüências Imediatas

Essa ênfase nas questões domésticas, no entanto, durou menos de um ano. Os atentados do 11 de setembro provocaram uma enorme guinada na política externa norte americana. O inesperado ataque mexeu não só os americanos, mas com todo o mundo, pois havia sido o maior atentado terrorista da história e com um número recorde de vítimas fatais. Logo após o atentado, a inteligência norte americana anunciou que havia conseguido anunciar os culpados. Em seguida no dia 20 de setembro, o presidente Bush faz o seu primeiro discurso após o episódio em uma sessão especial conjunta do Congresso americano. O emocionante discurso de Bush havia sido aguardado com grande ansiedade e foi assistido em todas as partes do mundo, que buscava saber quais haviam sido as reais dimensões do ataque, quem de fato eram os culpados e o que os EUA iriam fazer em seguida. Neste discurso George Bush anuncia guerra ao terrorismo: primeiro à Osama Bin Laden, acusado de ser o

¹²⁰ George W. Bush, *Inaugural Address*, proferido em 20 de janeiro de 2001.
Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25853&st=&st1>

mentor dos atentados e sua organização terrorista e posteriormente contra as demais organizações terroristas do globo. Este discurso ainda contém ameaças ao Estado afegão que é acusado de prover santuário e funcionar como base de operações para Bin Laden. Dessa forma, é exigido do Afeganistão, entre outras coisas, que entregue Bin Laden aos Estados Unidos, feche todos os campos de treinamento terroristas e ainda forneça total acesso a tais campos às forças americanas para que estes sejam inutilizados permanentemente:

“Tonight we are a country awakened to danger and called to defend freedom. Our grief has turned to anger and anger to resolution. Whether we bring our enemies to justice or bring justice to our enemies, justice will be done.

(...)

On September 11th, enemies of freedom committed an act of war against our country. Americans have known wars, but for the past 136 years, they have been wars on foreign soil, except for one Sunday in 1941. Americans have known the casualties of war, but not at the center of a great city on a peaceful morning. Americans have known surprise attacks but never before on thousands of civilians. All of this was brought upon us in a single day, and night fell on a different world, a world where freedom itself is under attack.

Americans have many questions tonight. Americans are asking, who attacked our country? The evidence we have gathered all points to a collection of loosely affiliated terrorist organizations known as Al Qaida. They are some of the murderers indicted for bombing American Embassies in Tanzania and Kenya, and responsible for bombing the U.S.S. Cole. Al Qaida is to terror what the Mafia is to crime. But its goal is not making money. Its goal is remaking the world and imposing its radical beliefs on people everywhere.

(...)

This group and its leader, a person named Usama bin Laden, are linked to many other organizations in different countries, including the Egyptian Islamic Jihad and the Islamic Movement of Uzbekistan. There are thousands of these terrorists in more than 60 countries. They are recruited from their own nations and neighborhoods and brought to camps in places like Afghanistan, where they are trained in the tactics of terror.

(...)

And tonight, the United States of America makes the following demands on the Taliban: Deliver to United States authorities all the leaders of Al Qaida who hide in your land. Release all foreign nationals, including American citizens, you have unjustly imprisoned. Protect foreign journalists, diplomats, and aid workers in your country. Close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan, and hand over every terrorist and every person in their support structure to appropriate authorities. Give the United States full access to terrorist training camps, so we can make sure they are no longer operating. These demands are not open to negotiation or discussion. The Taliban must act and act

immediately. They will hand over the terrorists, or they will share in their fate.

(...)

Our war on terror begins with Al Qaida, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped, and defeated.”¹²¹

É importante reparar na forte carga ideológica presente no discurso de George Bush. A forma como a liberdade é abordada de diversas formas denota a importância do pressuposto moral na retórica americana. No início de seu discurso, Bush diz que os Estados Unidos foram “convocados para defender a liberdade” contra os “inimigos da liberdade”, personificados pelos terroristas que tentam impor seus ideais radicais pelo mundo e promoveram o ataque não apenas a uma cidade norte americana, mas à liberdade mundial. Tradicionalmente os discursos dos presidentes norte americanos, ao longo de sua história, contam com uma dose dessa carga ideológica de sua moral e de seus valores. A intensidade com que esses “recursos” são utilizados tem variado de acordo com os acontecimentos históricos. No caso do 11/09 podemos notar que essa intensidade aumentou consideravelmente e este primeiro discurso do Presidente Bush após o atentado marca essa nova fase.

Em respostas as ameaças sofridas por Bush, o regime Taliban de Kabul afirmou que entregaria Bin Laden caso fossem apresentadas provas concretas de sua participação no atentado. O presidente Bush ao invés de fornecer tais provas, acusou mais uma vez o governo afegão de dar proteção a Osama e ameaçou o país com uma ação militar caso Bin Laden não fosse entregue. Ao perceber que o que o ataque americano ao Afeganistão se tornou iminente, o regime de Kabul chegou a cogitar extraditar Bin Laden para o Paquistão, onde ele seria julgado pela Lei Islâmica e não por um tribunal ocidental. Contudo, essa proposta não foi bem recebida nem pelo Paquistão, nem pelos EUA que iniciaram a campanha militar em 7 de outubro de 2001. Já em Novembro do mesmo ano, a coalizão apoiada de tribos rebeldes afegãs conseguiu tomar a capital Kabul, derrubando assim o governo Taliban.

A ação contra o Afeganistão não chegou a ser autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, pois essa ação foi considerada legítima de acordo com o 51º

¹²¹ George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11*, proferido em 20 de setembro de 2001.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64731&st=&st1=>

artigo da Carta das Nações Unidas por se tratar de um ato coletivo de autodefesa. Contudo, o Conselho de Segurança autorizou um mandato em 20 de dezembro de 2001 com o objetivo de prover segurança no país que ainda estava fervilhando em combates de guerrilha entre as forças da coalizão e os Talibans, agora na qualidade de rebeldes. O mandato estabeleceu a *International Security Assistance Force* que seria constituída por uma coalizão liderada pela OTAN. Os conflitos no Afeganistão continuaram a se estender sem previsões de vitória ou armistício.

No ano seguinte três fatos chamaram a atenção na política externa norte americana. O primeiro foi relativo ao discurso do presidente Bush em que ele cunhou o termo: eixo do mal. O segundo foi o episódio que envolveu a fundação da Corte Criminal Internacional e o outro, o terceiro e mais importante, foi a publicação da *National Security Strategy 2002* (NSS 2002).

Em seu discurso anual à sessão conjunta do Congresso americano, o presidente ao falar mais uma vez dos ataques do 11 de setembro, e da missão no Afeganistão ele vai além e estabelece dois objetivos de sua futura política externa. O primeiro era a continuação da guerra ao terrorismo e o segundo era de conter os regimes da Coreia do Norte, Iraque e Irã, que constituíam o eixo do mal, por patrocinarem atividades terroristas e por continuarem a se armar para ameaçar a segurança norte americana e a paz mundial. Esse termo foi recebido diversas críticas, tanto de aliados, como alguns países europeus que se ressentiram pelo fato do termo lembrar das potências do eixo da Segunda Guerra Mundial, quanto os países que foram caracterizados por esse termo negativo e seus simpatizantes. Este episódio é bastante marcante não só para os Estados Unidos e para esses “*rogues*”, mas também para a comunidade internacional que irá sofrer também com os reflexos dessa postura agressiva da política externa norte americana:

“Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. Some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th, but we know their true nature.

North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom.

Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax and nerve gas and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens, leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is

a regime that agreed to international inspections, then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.

*States like these and their terrorist allies constitute an **axis of evil**, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic.”¹²²*

A Corte Criminal Internacional foi fundada no dia 1º de junho de 2002, com o objetivo de processar indivíduos por crimes contra a humanidade como o genocídio e crimes de guerra. Contudo, o que chamou a atenção foi a recusa dos Estados Unidos em participar do processo. Não obstante, já em agosto de 2002 o Congresso americano aprovou uma lei, a *American Servicemembers` Protection Act*, que garantia a proteção dos militares e todos os civis que estivessem trabalhando como oficiais do governo americano, contra processos criminais da Corte Internacional.

A publicação do NSS 2002 foi considerada um marco na agenda de segurança norte americana, pois ela representava algumas importantes mudanças de estratégias e percepções.¹²³ Apesar da importância de todo o documento serão abordados aqui apenas alguns dos principais e mais polêmicos pontos. Um desses pontos, que permeia todo o documento, é a reorientação da postura norte americana de defesa, ou melhor, ela perde parte de sua característica defensiva baseada na *deterrence* (tradicional da Guerra Fria) e passa a assumir uma postura mais pro ativa nas suas políticas de defesa nacional.

O ataque de 11 de setembro mudou a percepção de segurança que havia entre os americanos antes do atentado, pois antes do ataque, a ameaça à *homeland* esteve majoritariamente no campo da retórica. A defesa dos interesses externos norte americanos até então dominavam a maior parte da agenda (das ações) deste curto período de pós Guerra Fria. A partir desse momento o NSS 2002 estabelece que a ameaça ao território nacional passa a fazer parte de um cenário não só possível, mas real.

O documento define com clareza neste ponto quem são os “inimigos” aos quais os Estados Unidos deverão direcionar seus esforços de combate. Os grupos terroristas

122 George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, proferido em 29 de Janeiro de 2002.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644&st=&st1=>

¹²³ GADDIS, John Lewis. *A Grand Strategy Transformation*. Foreign Policy, novembro/dezembro 2002.

internacionais, os “*rogue states*” e os Estados fracassados, que passam a constituir uma fonte de diversas ameaças. Estes últimos começam a figurar no topo da lista de prioridades da política de segurança norte americana. Ainda, é possível notar nos fragmentos citados abaixo o reconhecimento dos perigos postos pelas “novas ameaças” representadas através dos Estados frágeis (fracassados). Questões como pobreza, corrupção e debilidade institucional são citadas no NSS 2002 como elementos permitem o desenvolvimento dessas “novas ameaças”, mais notavelmente as organizações terroristas.

Outro ponto que gerou um grande debate, que aparentemente ainda não foi esgotado, é relativo à redefinição do conceito de preempção. Como é possível ver na ultima parte da citação, o governo americano explicita que o tradicional conceito de preempção, que reconhece que uma nação não precisa sofrer um ataque antes de tomar medidas para sua auto defesa tendo em vista uma situação de perigo eminente, não contempla as “novas formas” de perigo eminente postas, principalmente pelos “novos” atores não estatais. Dessa forma, o documento urge em uma redefinição desse conceito para que ele de conta da nova realidade da segurança internacional. A idéia é de adequar a eminência do perigo às capacidades dos métodos não convencionais de ataque, como por exemplo, o atentado do 11/09. As principais críticas em relação a está redefinição é a confusão conceitual entre preempção e prevenção. Pois, para muitos analistas, a flexibilização excessiva do conceito de preempção iria esbarrar na idéia de prevenção, o que permitiria aos EUA atacar outro país ou organização sempre que se sentisse ameaçado, ainda que não houvesse um perigo concreto.

Um último ponto que merece atenção é, mais uma vez, o tradicional elemento ideológico presente no documento. É interessante notar como o documento de segurança nacional dos Estados Unidos muito freqüentemente atrela a segurança da comunidade internacional e a liberdade da humanidade à sua própria segurança e liberdade.

Com o objetivo de expor com mais clareza os principais pontos do documento, abaixo as citações forma separadas por temas, respeitando as divisões dos capítulos do NSS 2002. A primeira parte se refere à introdução do presidente, a segunda quanto aos objetivos gerais do documento, a terceira é relativa à guerra ao terrorismo e a ultima é sobre a questão da preempção:

“Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

(...)

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

(...)

The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.”

Objetivos

“America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

(...)

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity. And this path is not America’s alone. It is open to all. To achieve these goals, the United States will:

- *champion aspirations for human dignity;*
- *strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;*
- *work with others to defuse regional conflicts;*
- *prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;*
- *ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;*
- *expand the circle of development by*

opening societies and building the infrastructure of democracy;

- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and*
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century."*

Guerra ao Terrorismo

"Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists' ability to plan and operate."

Prevenção e Preempção

"With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation. But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous.

(...)

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

(...)

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning."¹²⁴

¹²⁴ National Security Strategy, Washington, 17 de setembro de 2002.

Em janeiro de 2003, a Coreia do Norte abandonou o TNP em retaliação à suspensão do acordo *Agreed Framework* de 1994 e a caracterização do Estado coreano como um “*rogue state*”. Ainda, no mês seguinte, o regime de Pyongyang anunciou que havia construído um artefato nuclear com o objetivo de criar um ambiente de dissuasão para sua autodefesa. Dessa forma, ainda em 2003 iniciou-se uma nova tentativa de restaurar as conversações com a Coreia do Norte a respeito de seu programa nuclear. A iniciativa foi chamada de *Six Part Talks*, que constituiu em uma série de reuniões entre a Coreia do Norte, China, Rússia, Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos. O principal objetivo desses encontros era a volta da Coreia do Norte ao TNP e o desmantelamento completo de seu programa nuclear, incluindo as instalações que não foram contempladas no *Agreed Framework*.

2.4.2 Tensões no Golfo Pérsico: Segunda Guerra do Golfo e a Crise Nuclear Iraniana

O processo de negociação na Coreia foi, contudo, ofuscado pelo desenrolar das crises no Oriente Médio. No dia 18 de março de 2003 os Estados Unidos liderariam uma coalizão que invadiria o Iraque com o objetivo de derrubar o regime de Bagdá, dessa forma desarticulando o seu suposto programa de armas não convencionais. O conflito no Iraque foi extremamente controverso, pois ele ocorreu no bojo da nova política estratégica americana de preempção e também por que ele recebeu uma enorme resistência por parte da comunidade internacional, inclusive de potências aliadas como a França e a Alemanha.

Desde o início a *rationale* usada para a invasão do Iraque foi confusa. Desde que assumiu o cargo, o presidente Bush possuía a ambição de promover uma mudança de regime no Iraque (não necessariamente derrubando Saddam pela força). Os atentados do 11 de setembro dividiram os conselheiros de Bush em dois grupos: o primeiro acreditava que essa era uma boa janela de oportunidade para atacar o Iraque no bojo da guerra ao terrorismo; o segundo grupo, julgava melhor buscar apoio internacional através do Conselho de Segurança para tal empreitada. Porém, até então não se tinha evidências de ligações entre Saddam e Osama Bin Laden.¹²⁵ Dessa forma o grupo que apoiava uma ação com respaldo internacional prevaleceu. De qualquer forma, o

¹²⁵ De fato, até os dias atuais não se conseguiu provar tal ligação.

presidente Bush começou a expor sua intenção de invadir o Iraque já em 2002, pouco depois da publicação do NSS 2002.

Paralelamente ao esforço de conseguir consenso internacional, Bush também teve de buscar apoio doméstico. Em outubro de 2002 o Congresso americano aprovou uma resolução chamada *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq*. Apesar da vitória no Congresso, a administração Bush tinha dificuldades de conseguir apoio público, como mostra uma pesquisa feita pela CBS em janeiro de 2003 que indicava que 63% dos americanos preferiam a continuação dos esforços em busca de uma solução diplomática do que uma ação militar no Iraque.¹²⁶ Contudo, os EUA não obtiveram o mesmo sucesso do Congresso no Conselho de Segurança da ONU. Percebendo que teria sua resolução derrotada em uma votação do Conselho, os Estados Unidos preferiram retirá-la da pauta e ingressar em uma ação militar contra o Iraque mesmo sem o respaldo das Nações Unidas.

Em março de 2003 em um discurso inflamado o presidente Bush dá um ultimato em Saddam ameaçando invadir o Iraque caso ele e seus dois filhos, Uday e Qusay, não deixassem o território iraquiano:

*“All the decades of deceit and cruelty have now reached an end. Saddam Hussein and his sons must leave Iraq within 48 hours. Their refusal to do so will result in military conflict, commenced at a time of our choosing. For their own safety, all foreign nationals, including journalists and inspectors, should leave Iraq immediately.”*¹²⁷

Tal qual havia sido na primeira guerra do Golfo e do Afeganistão, a coalizão consegue uma rápida vitória e toma a capital Bagdá em menos de mês após o início da ocupação. Apesar da capitulação da capital, diversas cidades consideradas redutos do antigo regime ainda continuavam resistindo violentamente as forças da coalizão.

No dia 1º de maio de 2003, o presidente Bush faz um discurso abordo de uma embarcação norte americana, o USS Abraham Lincoln, anunciando o fim dos “grandes combates” na guerra contra o Iraque. Esse discurso foi altamente criticado, tanto pela forma teatral com a qual se deu quanto pelo fato de que o território iraquiano ainda estava engolfado por violência:

¹²⁶ Pesquisa: *Talk First, Fight Later*. CBS.com, 24 de Janeiro de 2003.

Fonte: <http://www.cbsnews.com/stories/2003/01/23/opinion/polls/main537739.shtml>

¹²⁷ George W. Bush. Address to the Nation on Iraq, proferido em 17 de março de 2003.

Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63713&st=&st1=>

“Thank you all very much. Admiral Kelly, Captain Card, officers and sailors of the U.S.S. Abraham Lincoln, my fellow Americans: Major combat operations in Iraq have ended. In the battle of Iraq, the United States and our allies have prevailed. And now our coalition is engaged in securing and reconstructing that country.

In this battle, we have fought for the cause of liberty and for the peace of the world. Our Nation and our coalition are proud of this accomplishment; yet it is you, the members of the United States military, who achieved it. Your courage, your willingness to face danger for your country and for each other, made this day possible. Because of you, our Nation is more secure. Because of you, the tyrant has fallen, and Iraq is free.”¹²⁸

Tal qual ocorreu no início do conflito, as conseqüências imediatas ao seu “término” também foram cercadas de críticas. As primeiras foram em relação ao fato das forças da coalizão não terem conseguido encontrar armas de destruição em massa no Iraque e tão pouco ter conseguido provar qualquer tipo de ligações entre Saddam Hussein e Osama Bin Laden. Esses fatos tinham extrema importância, pois constituíam a base da *rationale* usada para justificar a ação. Para invadir o Iraque os Estados Unidos invocaram, como justificativa, o perigo que o arsenal de armas não convencionais do Iraque representava para os Estados Unidos e para a comunidade internacional. Ainda, uma justificativa secundária era tentar ligar Saddam a Bin Laden para que a invasão do Iraque pudesse fazer parte da guerra contra o terror. Portanto, a dificuldade de se comprovar essas justificativas foi um golpe na credibilidade norte americana.

Atrelado à crise das justificativas surgiram também críticas de que o conflito no Iraque estava desvirtuando a prioridade da política de segurança norte americana que era a guerra ao terrorismo. É importante ter em vista que não se tinham provas de quaisquer atentado terrorista por parte do regime de Bagdá aos americanos até então.¹²⁹

Outro golpe na credibilidade norte americana foi o escândalo da prisão de Abu Ghraib. Essa instalação militar se tornou notória em todo mundo como a prisão que era utilizada pelas forças americanas para torturar e executar rebeldes acusados de serem partidários do regime de Saddam. Essa crise atingiu com força os Estados

¹²⁸ George W. Bush. Address to the Nation on Iraq *From the U.S.S. Abraham Lincoln* , proferido em 1º de maio de 2003. Fonte: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=68675&st=&st1=>

¹²⁹ Naturalmente essa referência se faz a atentados antes da invasão, uma vez que o governo americano considera que as forças americanas que ocupam o território iraquiano sofrem “ataques terroristas” diariamente.

Unidos, em função de sua tradicional retórica moralista para justificar suas ações, inclusive a guerra contra o Iraque.

A execução de Saddam Hussien também gerou desconforto na comunidade internacional pela forma que foi conduzida. Após ser capturado, em dezembro de 2003, Saddam ficou detido em instalações norte americanas. Em novembro de 2006 o ex líder iraquiano foi julgado por um tribunal especial organizado pelo governo interino iraquiano que foi posto no poder pelos Estados Unidos e financiado pela embaixada americana no Iraque. O tribunal considerou Saddam culpado e o sentenciou a pena capital. Sua execução se deu no dia 30 de dezembro de 2006.

No Irã, a eleição de Ahmadinejad para a presidência significou uma marcante deterioração nas relações entre os Estados Unidos e o novo regime de Teerã. O controverso político iraniano desde sua plataforma presidencial defendia um programa de energia nuclear iraniano e acusava as potências ocidentais de tentar limitar a indústria e o desenvolvimento tecnológico iraniano. Em janeiro de 2006 Ahmadinejad anunciou que o Irã em breve possuiria tecnologia nuclear para fins pacíficos. Ainda, o presidente iraniano preocupou-se de diversas vezes deixar claro que a construção de um artefato atômico jamais fez parte da política de seu governo, inclusive afirmando que uma política como essa seria contra a religião de seu país.¹³⁰ Contudo, essas afirmações não foram o suficiente para parte da comunidade internacional, notavelmente os Estados Unidos, que tem se empenhado vigorosamente em conter o programa nuclear iraniano, inclusive por vezes o ameaçando com sanções econômicas.

2.4.3 Reorientação da Política de Segurança no Pós 11/09

Desde que assumiu a presidência, George Bush, tinha algumas prioridades em sua “renovada” agenda de segurança como a de lidar de uma forma mais dura com os “*rogue states*”, ou seja, abandonar a estratégia de *engagement and enlargement* de Clinton e adotar uma postura mais inflexível como a estratégia de *containment*. Na realidade, Bush partilhava com Clinton a idéia de que a promoção da democracia no mundo era uma prioridade (*enlargement*), contudo, ele julgava que a estratégia de negociações e compromisso (*engagement*) de Clinton, não condizia com o poderio

¹³⁰ Afirmação que é extremamente importante no caso do Irã, pelo fato de se tratar de uma República Teocrática.

norte americano. Sua estratégia deveria ser de contenção (*containment*) desses países e fomentar uma mudança de regime em cada um deles. Dessa forma, era razoável supor que Bush desejasse derrubar Saddam do poder, mas naquele momento declarar uma guerra total como foi a segunda guerra do golfo, não só sem consenso internacional, mas passando por cima do Conselho de Segurança da ONU parecia extremamente improvável.

Não obstante sem possuir grandes motivos para agir de forma mais energética os primeiros meses de seu governo, Bush pouco ou nada fez de significativo em relação aos “*rogues states*”.

Os atentados do 11 de setembro afetaram toda essa “estabilidade”. Eles funcionaram como um catalisador das políticas mais agressivas de Bush, ou melhor, como um “motivo” para uma série de políticas pro ativas em relação aos novos “inimigos” dos Estados Unidos. O conteúdo do NSS 2002, documento que representava quais seriam as políticas norte americanas de segurança durante o restante do período Bush, foi uma consequência direta da reação do governo americano aos atentados. Este documento ganhou notoriedade por expor algumas mudanças marcantes na história da estratégia de segurança norte americana.

A primeira mudança é em relação à postura americana e a sua percepção de ameaça. Até esse momento a palavra chave da política de segurança havia sido: defesa. A estratégia baseada na dissuasão ilustra bem esse fato, ou seja, o principal objetivo de todo o poderio norte americano era justamente não precisar usá-lo. Essa havia sido a tônica de todo o período da Guerra Fria. Entretanto, a partir desse momento a segurança norte americana seria realizada de uma forma ofensiva e não mais defensiva. Afinal a dissuasão não parecia funcionar contra atores não estatais, além de parecer fazer pouco efeito em alguns países, caracterizados como “*rogue states*”. Os ataques ao Afeganistão e ao Iraque estão amparados por essa nova *rationale*, além das ações ao redor do globo para desarticular grupos terroristas. Ainda aliado a essa questão está a redefinição do conceito de preempção, conceito que “legitimaria” as futuras ações ofensivas americanas.

Uma segunda característica marcante foi a emergência de um novo grupo como ator significativo para o cálculo estratégico americano, os Estados fracassados. Até esse momento os Estados fracassados representavam, principalmente, preocupações humanitárias. Quando muito eles representavam alguma ameaça a interesses americanos no exterior. Ameaça essa que ocorria mais em função da instabilidade

regional que um determinado Estado fracassado causava, do que os seus problemas domésticos. Contudo, tendo em vista o poder de destruição que apenas uma organização possuía e percebendo que essas organizações se aproveitavam desses Estados em “dificuldades” para poder por em prática seus planos, os Estados Unidos “promoveram” a questão dos Estados fracassados para a sua agenda de segurança, passando a tratá-la como uma prioridade.

A partir daí os Estados fracassados começaram a ganhar uma atenção sem precedentes e passaram a ser julgados como verdadeiras fontes de ameaças, as chamadas novas ameaças como, por exemplo, o terrorismo, tráfico de ilícitos (armas, drogas e seres humanos, principalmente), foco de doenças infecciosas, instabilidades regional, entre outras. Os Estados fracassados passaram a ser considerados com potenciais hospedeiros de atividades ilícitas, principalmente a terrorista, essa concepção foi tão forte que muitas vezes vincula-se o conceito de Estado fracassado com o de terrorismo.

A política de segurança e defesa nacional da administração Bush passou a se basear na guerra ao terrorismo. Dessa forma, ela passou a representar a *rationale* que seria utilizada para quase toda a ação norte americana não só no exterior como também no ambiente doméstico. As políticas domésticas também sofreram um grande impacto com os atentados e conseqüentemente com a guerra ao terrorismo. O maior exemplo desse impacto foi a aprovação da lei *Patriot Act* pelo Congresso americano. Sancionado já em outubro de 2001, o *Patriot Act* expandia a autoridade do governo e de suas agências de segurança para combater o terrorismo dentro e fora dos Estados Unidos. Essa medida foi amplamente criticada, principalmente por considerar que essa lei feria as liberdades civis.

2.4.4 Agenda de Segurança no Pós-Guerra Fria: Coincidências e Diferenças

Se fizéssemos uma comparação entre as agendas de segurança de cada um dos três governos durante o período do pós-Guerra Fria, poderíamos constatar que existem mais coincidências do que diferenças. Na realidade os principais temas dessas agendas, já vinham sendo maturados antes mesmo da Guerra Fria findar. Dessa forma, a grande diferença entre essas agendas está nas estratégias empregadas por cada uma para atingir tais objetivos.

É possível destacar quatro grandes temas que constituíram a espinha dorsal das agendas de segurança desses três presidentes: o primeiro ponto é em relação à promoção dos princípios democráticos; o segundo é o combate ao terrorismo, seja como política de um Estado ou ação de uma organização privada; o terceiro ponto reflete a preocupação com o crime organizado especialmente o tráfico de ilícitos e por último é relativo à proliferação de armas não convencionais.

O regime democrático pode ser considerado a “*commodity* de exportação” norte americano desde o século XIX. Desde o momento em que os americanos começaram o seu processo de expansão territorial e depois no início do século XX quando adotou uma postura imperialista, principalmente em relação à América Latina e Caribe, a promoção dos princípios democráticos sempre constituiu a principal *rationale* das justificativas para suas ações. A política de expansão do regime democrático, da liberdade e do livre mercado pelo mundo foi potencializada para contrapor a alternativa soviética durante a Guerra Fria e hoje tem sido promovida através da teoria da Paz Democrática, como foi defendida por Clinton. A promoção da democracia constituiu-se como o mais antigo pilar da política externa americana, independente do partido político que ocupou a Casa Branca.

O combate ao terrorismo começou a ganhar notoriedade durante a administração Regan, quando este presidente instituiu a lista de Estados que financiavam o terrorismo, no âmbito do Departamento de Estado norte americano. Essa lista buscava classificar alguns países que adotavam o terrorismo como política de Estado ou financiavam organizações que cometiam atos terroristas. Esses Estados viriam a ser considerados posteriormente os “*rogue states*”, pois uma das principais características de um “*rogue state*” é justamente colaborar com o terrorismo internacional. O terrorismo veio ganhando cada vez mais importância com o fim da Guerra Fria tendo o seu ápice nos atentados do 11 de setembro. A partir desse momento a “guerra ao terrorismo” passou a ser a prioridade da agenda de segurança americana e internacional e ainda tornou-se a principal base para a atual *rationale* das ações de segurança americanas.

O tráfico de drogas passou a ser considerado uma questão de segurança nacional desde 1986 com Regan. Desde esse momento o combate ao tráfico de drogas tem se tornado um problema cada vez mais grave para os norte americanos. Suas políticas, principalmente na América do Sul para combater a cultura da coca e agora na no Afeganistão para conter a produção de heroína tem ganhado cada vez mais força. O

tráfico de ilícitos (drogas, armas, gemas, pessoas,...) tem sido atrelado ao terrorismo, na medida em que se constatou que essas organizações se utilizam desses recursos para financiar suas práticas terroristas.

Finalmente, as políticas de não proliferação de armas não convencionais se iniciaram durante as Grandes Guerras através de tratados que proibiam o uso de alguns agentes químicos, porém essas políticas ganharam força durante a Guerra Fria com a questão da proliferação nuclear. Apesar dos EUA sempre terem evitado que outros países periféricos obtivessem energia nuclear para fins militares, a sua principal preocupação sempre foi quanto à proliferação vertical, ou seja, o aumento do arsenal soviético. Com o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, a preocupação com a proliferação vertical deu lugar à contenção da proliferação horizontal, ou seja, a disseminação de tecnologia nuclear em diversos Estados. Essa preocupação fica mais séria quando o país que busca a tecnologia nuclear é um Estado considerado hostil tanto aos Estados Unidos quanto aos seus interesses. O caso da segunda guerra do golfo é emblemático, pois a questão da não proliferação foi utilizada como a principal *rationale* para justificar o conflito.

Nos capítulos seguintes serão abordados separadamente, o grupo dos países classificados como “*rogue states*” e posteriormente como eixo do mal e o grupo de Estados considerados fracassados. Tendo identificado neste capítulo como cada um desses grupos emergiu no contexto da agenda de segurança norte americana e no cenário internacional, nesse momento o objetivo é dar tratamento a cada um desses grupos. Nos dois próximos capítulos tentarei identificar sua origem histórica, os marcos teóricos que os definem, ou pelo menos as principais características pelas quais eles se tornaram conhecidos e as principais políticas americanas elaboradas para lidar com esses dois novos fenômenos.

Capítulo III

Rogue States

O presente capítulo tratará, especificamente, do grupo de países que são conhecidos como “*rogue states*” e depois passaram a compor o eixo do mal do presidente George Bush, após o atentado de 11/09. Apenas após a Guerra Fria esses países começaram a se tornar a prioridade da agenda de segurança norte americana. Contudo, a origem dessa idéia de Estados fora-da-lei começa durante o período da Guerra Fria, mas para se referir a um diferente grupo de Estados. Durante as décadas de 1980 e 1990, os critérios de definição e até as nomenclaturas designadas para este grupo de países sofrem mudanças no ensejo dos acontecimentos históricos. Dessa forma, poderemos ao longo do capítulo identificar esses momentos de transição, que por sua vez irão definir quais são os “novos” Estados a serem qualificados por este termo discriminatório.

O objetivo do capítulo, portanto, é identificar a origem dessa idéia de Estados fora-da-lei, descrevendo sua evolução até os dias atuais. Para tal percorreremos através dos governos americanos, do pós-Guerra Fria, mapeando assim como cada presidente lidou com essa nova ameaça. Ainda, daremos atenção à questão conceitual do termo “*rogue states*”, como foi sua transição para o período do pós-Guerra Fria e como hoje o governo americano o defini. Também abordaremos as estratégias políticas utilizadas para contrapor esses países. Finalmente, exporemos algumas das

principais críticas a essa abordagem norte americana de conceituar alguns países como “*rogue states*”.

3.1 Histórico da terminologia “*rogue state*”

Segundo a literatura especializada, a primeira vez em que países foram categorizados por termos como pária ou fora da lei (*outlaw*), foi ainda durante a Guerra Fria. Essa referência servia para relacionar os Estados cujos regimes vigentes desrespeitavam, de forma flagrante, os direitos humanos de suas populações. Eram nações em que os governos lançavam mão de métodos brutais para reprimir suas oposições políticas, ou melhor, este termo servia para qualificar alguns países que tinham um comportamento político doméstico “inaceitável” para o sistema internacional.

Os regimes de Pol Pot em Camboja, Idi Amin na Uganda e Castro em Cuba foram exemplos deste fenômeno. Um editorial do *Washington Post* intitulado *Rogue Regimes*¹³¹, chamou a atenção para esses países que estavam se valendo das cores da soberania nacional para cometerem crimes hediondos contra seus próprios cidadãos. Acusava ainda, os regimes de Pol Pot e Amin de não só privar grande parte de suas populações de direitos humanos, mas também de cometer virtuais genocídios dentro de suas fronteiras.

Este editorial foi especialmente importante, pois conseguiu capturar um dilema bastante complexo das leis internacionais: o princípio da soberania nacional e suas salvaguardas. Dessa forma, o país protege-se de intervenções externas nos assuntos domésticos, em especial, no momento em que internacionalmente tem-se discutido a questão dos padrões de direitos humanos dos cidadãos dentro de as nações.

O respeito da comunidade internacional ao princípio da soberania internacional pode ser constatado através da resposta dada à invasão iraquiana no Kuwait em 1990. No entanto, essa resposta contrasta com a passividade ante as invasões do Vietnã e da Tanzânia no Camboja e em Uganda respectivamente. No caso do Vietnã, a ação militar foi justificada por uma série de ameaças as suas fronteiras e na morte de cerca de mil indivíduos (vietnamitas e cambojanos refugiados), vítimas de incursões do exército cambojano no território vietnamita. O desfecho desse conflito foi à derrubada

¹³¹ “*Rogue Regimes*” (Editorial), *Washington Post*, 3 de Abril de 1979, pp.A18.

do regime de Pol Pot no Camboja pelo exército do Vietnã e na instauração de um governo fortemente ligado ao Vietnã.

No segundo caso, a Uganda sob o regime de Amin, lançou um ataque à Tanzânia na tentativa de anexar parte de seu território, no entanto a contra ofensiva tanzaniana resultou na derrubada do regime de Amin que se refugiou na Arábia Saudita.

Uma importante atentar para uma questão neste momento: por que a comunidade internacional não interveio quando os regimes de Camboja e da Uganda foram derrubados por seus vizinhos, procedendo da mesma forma como o fez na ocasião da invasão iraquiana no Kuwait? A resposta corrente, em termos políticos, é de que os regimes derrubados tinham o *status* de estados fora da lei, desse modo, a comunidade internacional praticamente “consentiu” com a intervenção externa por parte de Estados vizinhos.

Esta primeira categorização pré-anos oitenta não obteve muita aceitação entre a comunidade acadêmica e tampouco nos círculos políticos. Ela se deu de forma esporádica e por interlocutores distintos.¹³²

Um segundo uso para essa caracterização, ainda na década de setenta, foi empregado para identificar um pequeno grupo de países relativamente isolados diplomaticamente que buscava uma alternativa nuclear para solucionar seus dilemas de segurança. Os mais notáveis desta lista são: África do Sul, Israel, Taiwan e Coreia do Sul. A legitimidade dos regimes desses países era contestada por poderosos adversários dentro e/ou fora de suas fronteiras. Ainda que esses países tivessem uma orientação política pró-ocidental, encontravam-se isolados por blocos influenciados pela União Soviética ou por outros blocos de Estados do terceiro mundo que desafiavam sua existência (casos especiais de Israel ameaçado pelos países árabes que lhe cercam e de Taiwan que é ameaçado pela China socialista).

O fato de esses países contarem com poucas, quando não apenas uma, fontes de abastecimento para seus arsenais convencionais constituía em uma enorme vulnerabilidade a sua segurança. Não obstante, esses “Estados párias” sinalizaram de várias formas suas intenções de produzir armas nucleares para criar um ambiente de *deterrence*.

¹³² LITWAK, 1999, pp 49.

Para lidar com essa nova “tendência”, a administração Carter e a política americana de não proliferação de armas tiveram de levar em conta quais eram os incentivos, no campo da segurança, que levavam esses “Estados párias” a considerassem adquirir armas nucleares. A política norte americana formulou uma mistura de incentivos a não proliferação nuclear, através de maior acesso a armas convencionais e medidas de segurança que visavam responder a fonte da insegurança desses países. O cientista político norte americano Richard Betts, em seu artigo na *Foreign Policy*, deixava claro sua interpretação em relação à estratégia de Washington: a política de Carter em relação a Taiwan. “*Let Peking decide whether it prefers a non-nuclear Taiwan, still guaranteed against invasion by the United States, or an abandoned Taiwan with a nuclear crash program*”¹³³.

No caso da Coréia do Sul, após a Guerra da Coréia, os Estados Unidos estacionaram um largo contingente de tropas no paralelo 38º, fronteira entre as Coréias. Essa medida também visou dissuadir novas incursões do regime de Pyongyang para a derrubada do regime sul coreano. A administração Carter nunca chegou a utilizar termos negativos como “*rogue state*” ou “*outlaw state*” para referir-se a esses países. Até por que alguns eram considerados como aliados próximos aos Estados Unidos, enquanto outros, notavelmente a África do Sul, não pareciam apresentar ameaça alguma aos seus interesses.

A partir da década de 1980, os EUA começaram a dar uma atenção especial a questão do terrorismo. O apoio ao terrorismo passou a se tornar o principal critério marginalizante, para a política norte americana. Desse momento em diante, os Estados Unidos deixaria de dar atenção a aliados que apresentassem algum desvio de conduta e passaria a dar mais atenção a “países terroristas” e hostis aos seus interesses.

3.2 Mudança no marco conceitual

Segundo Litwak¹³⁴, podemos encontrar a origem imediata do termo “*rogue state*” contemporâneo no lançamento da “*terrorist list*” pelo Departamento de Estado norte americano criada no âmbito da *Export Administration Act of 1979*. Essa medida inicia uma mudança no marco conceitual pelo qual os Estado Unidos passaram a

¹³³ BETTS, Richard K. *Paranoids, Pygmies, Pariahs & Nonproliferation*, *Foreign Policy*, No. 26, 157-183. Spring, 1977 in Litwak, Robert S. *Rogue States and U. S. Foreign Policy, Containment after the cold war*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 1999.

¹³⁴ LITWAK, 1999.

reconhecer um país “fora-da-lei” (*outlaw state*). Seu objetivo era identificar não só organizações terroristas (internacionais, num primeiro momento), mas também países que eram acusados de patrocinar e fornecerem suporte logístico para grupos terroristas (principalmente aqueles que ameaçavam os interesses americanos). Durante o governo de Ronald Reagan um novo foco passou a ser dado a esses países. É neste período que podemos perceber uma forte mudança no critério de definição de *status* de “fora-da-lei”.

Durante o período dos mandatos de Regan e de George Bush (Bush pai), a concepção do comportamento externo dos países passou a ganhar uma preponderância sobre o interno. Até este momento a dimensão doméstica constituía o principal elemento para definir quem eram os “Estados parias”. Elementos como o histórico de desrespeito e violações aos direitos humanos de suas populações, eram até então o centro das preocupações americanas e internacionais. No período destes dois governos republicanos uma outra *rationale* passa a determinar os novos critérios para classificar um “Estado paria”. Essa nova *rationale* irá priorizar o comportamento externo desses países. A desestabilização da paz regional, o apoio e patrocínio ao terrorismo internacional (ou como política de Estado) e a busca e ou produção de armas de destruição em massa passaram a ser consideradas como características-chave para definir o *status* de um “*rogue state*”.

Um grande golpe a coerência dessa nova conceituação de “fora-da-lei”, baseada na *terrorist list*, deu-se logo após sua criação: em 1982 o Iraque deixou de constar na lista de Estados que patrocinavam terrorismo. A razão aparente para essa exclusão foi o fato do Iraque de Saddam Hussein encontrar-se em um momento crítico na guerra Irã-Iraque e os EUA tinham o receio de que uma vitória do Irã iria aumentar a sua hegemonia na região, podendo inclusive funcionar como uma “propaganda” da Revolução Islâmica. Analistas críticos à postura de “incoerência”, como Bruce Jentleson¹³⁵, afirmam que essa atitude foi tomada com base em um antigo axioma: “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”.

O regime islâmico, logo ao ser instaurado no Irã em 1979, conseguiu captar a antipatia dos Estados Unidos. Primeiro, por ter derrubado o regime do Xá Reza Pahlavi que mantinha estreitas relações com Washington. Segundo, por mover uma revolução que tinha como um de seus pilares a crítica fervorosa contra o ocidente,

¹³⁵ A opinião do autor foi retirada de um programa : The History of the Iraq by BBC. Fonte: <http://www.aidanederland.nl/halabja/contributions/Iraq%20History%20by%20the%20BBC%203.html>

representado, em especial, pelos Estados Unidos. Terceiro, por tomar uma postura de exportação da revolução islâmica para os países árabes e ainda pelo episódio que ficou conhecido como crise iraniana dos reféns¹³⁶.

No entanto, evidências indicam que o Iraque abrigava grupos terroristas como o liderado pelo notório Abu Nidal¹³⁷. O Iraque voltaria a integrar a *terrorist list* na ocasião da invasão no Kuwait em agosto de 1990, durante a administração Bush.

3.3 Expansão dos critérios

Com o fim da Guerra Fria, um segundo critério passou a ser crucial no momento de definir um “*rogue state*”. A intenção de possuir armas de destruição em massa (ADM) sejam elas químicas, biológicas e, principalmente, nucleares.

Antes do fim da Guerra Fria a questão da não proliferação horizontal teve uma considerável importância na política externa americana. No entanto, a abordagem era bastante distinta, pois a maior parte dos países que buscava a solução de armas não convencionais era aliada próxima dos Estados Unidos, como o caso do Paquistão, cujo programa nuclear recebeu grande atenção pública na década de oitenta. Naquele momento, o Governo Reagan utilizava o governo paquistanês para dar assistência militar aos mujahideen afegãos (que faziam parte do movimento de insurgência contra a ocupação da União Soviética no Afeganistão) que tinham liberdade para transitar no território paquistanês. Portanto não convinha entrar em uma política de enfrentamento com o regime de Islamabad. O Secretário de Estado Assistente, Richard Murphy, fez o seguinte pronunciamento a respeito do auxílio americano:

*“We believe that our continuing economic assistance to Pakistan not only underpins our extremely important interests by allowing Pakistan to stand up to Soviet pressure through Afghanistan but also serves to encourage Pakistan nuclear restraint and undercut any perceived security need for national nuclear deterrent”*¹³⁸.

Durante o governo de George Bush (Bush pai), países como: Irã, Coreia do Norte, Líbia, Iraque e Cuba recebiam atenção especial, sendo considerados Estados

¹³⁶A crise dos reféns foi um período de 444 dias no qual estudantes do novo regime iraniano fizeram como reféns 66 diplomatas e cidadãos norte americanos na Embaixada dos Estados Unidos em Teerã. A Crise durou de 4 de novembro de 1979 até 20 de janeiro de 1981, durante a administração Carter.

¹³⁷ TANTER, 1999.

¹³⁸ Pronunciamento do embaixador Richard Murphy no Foreign Affairs Committee U.S. Senate, Washinton D.C., em 22 de Julho de 1987.

“preocupantes”¹³⁹, no entanto, não há registros de utilização pública de conceitos que os unissem sob uma rubrica pejorativa como a de Estados “fora-da-lei” ou “*rogue state*”.

A administração de Clinton foi um dos períodos mais interessante para a análise, pois fica bem claro que, por mais que tenha mudado o *status quo* do governo, republicano para democrata, a abordagem em relação a esse grupo de países permaneceu bastante semelhante. Apesar da escola liberal, neste momento, ter conseguido aumentar consideravelmente sua influência na política externa americana, ela não impôs seus conceitos com a mesma força que a realista havia conseguido nos governos de Regan e Bush.

O Governo de Clinton iniciou sua administração de uma forma bastante peculiar, ou pelo menos inesperada. Sua primeira ação em relação aos Estados que ofereciam “preocupação” foi a chamada “*dual containment policy*” (política de dupla contenção). Ela foi aplicada para conter o Irã e o Iraque simultaneamente, algo que ainda não tinha sido feito antes. As políticas em relação a esses Estados tinham sido formuladas alternadamente, pois o objetivo era utilizar um para contrabalançar o crescimento do outro. Essa política recebeu diversas críticas desde sua criação.

Contudo, antes de expor tais críticas seria mais proveitoso se pudéssemos lembrar como ocorreu a seqüência de políticas formuladas para lidar com esses dois países chaves na região do Oriente Médio.

O corte temporal da análise inicia-se com o período Carter. A saída dos britânicos da região gerou “um vácuo de poder” hegemônico, que passou a ser disputado pelos EUA e pela URSS. O Tratado da Amizade entre a União Soviética e o Iraque, a queda do Xá Reza Pahlavi no Irã e a invasão Soviética no Afeganistão fizeram com que a balança de poder no Golfo inclinasse em favor da União Soviética

As primeiras medidas tomadas para lidar com essa situação adversa (já no período Regan) foram: primeiro, aumentar ainda mais o apoio à Arábia Saudita (principalmente por que se houvesse uma nova revolução ao exemplo do Irã, a Arábia Saudita se transformaria em mais um inimigo repleto de armas americanas); segundo, dar consistente assistência econômica ao Paquistão, para que esse apoiasse os mujahideen em sua luta contra a invasão Soviética no Afeganistão; e em terceiro lugar, o apoio ao Iraque (o início do apoio foi marcado pela exclusão do Iraque da

¹³⁹ Este conceito de Estado Preocupante (*state of concern*) será cunhado durante a administração Clinton, como veremos adiante.

terrorist list do Departamento de Estado americano, possibilitando assim acabar com as sanções que impediam o comércio de material bélico entre os Estados Unidos e o Iraque) na Guerra Irã-Iraque.

Neste momento, na percepção de Washington, o Irã representava uma ameaça maior do que o Iraque, portanto convinha conter o crescimento de sua hegemonia regional através do suporte dado ao Iraque. No entanto, apesar do apoio americano ter sido fornecido ao Iraque, o episódio Irã-Contra¹⁴⁰ em 1986 mostrou uma outra tendência da política americana. O principal objetivo de Washington mostrou ser, na realidade, não deixar que nenhum dos dois países conseguisse alcançar hegemonia regional suficiente para ameaçar a Arábia Saudita.

A administração Bush foi marcada pela Guerra do Golfo em 1990. Neste momento, o Iraque volta a aparecer na *terrorist list* e a política americana teve como objetivo conter a ofensiva iraquiana no Kuwait.

Dessa forma, o Governo Clinton, viu-se diante deste complexo cenário: por um lado, o regime de Teerã ainda fazia forte oposição aos Estados Unidos e sua influência na região, enquanto pelo outro, a Guerra contra o Iraque havia acabado há cerca de um ano e o regime de Bagdá permanecia sob o rígido controle de Saddam Hussein. Desta forma, poucas pareciam ser as alternativas de políticas para esses dois países. A política de dupla contenção pareceu ter ganho notoriedade a partir do discurso de Martin Indyk¹⁴¹ em 1993, e do artigo “*Confronting Backlash States*” de Anthony Lake¹⁴², ambos representantes do governo.

Dentre as críticas mais contundentes em relação à política de *Dual Containment*, podemos citar a do cientista político Gregory Gause. Em seu artigo “*The Illogic of Dual Containment*”¹⁴³, Gause argumenta que não há como conter duas potências regionais simultaneamente. É necessário o apoio de uma para poder conter a outra. Uma política de isolamento direcionada aos dois países poderia gerar uma aliança

¹⁴⁰ Também conhecido como “*Irangate*”, o escândalo consistiu no envolvimento da CIA em negociações para a venda de armas ao Irã. Em troca, os iranianos deveriam interceder pela libertação de cidadãos estadunidenses presos no Líbano. Parte do dinheiro da venda das armas deveria ser depositada pelos iranianos em contas bancárias da Suíça controladas pelos rebeldes da Nicarágua, os Contras, que lutavam para derrubar o governo sandinista.

¹⁴¹ Martin Indyk na ocasião era Senior Director for Near East and South Asian Affairs do National Security Council (NSC). Seu discurso sobre a Dual Containment Policy foi proferido no Washington Institute for Near East Policy, Washington, 19 de maio de 1993.

¹⁴² LAKE, Anthony. “*Confronting Backlash States.*” *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 2 (March/April 1994) na ocasião Lake era National Security Adviser do governo Clinton..

¹⁴³ GAUSE III, F. Gregory. “*The Illogic of Dual Containment.*” *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 2 (March/April 1994).

tática entre o Iraque e o Irã contra os Estados Unidos, enfraquecendo ainda mais a influência americana na região. A postura correta, para Gause, seria conter o Iraque, que provou ser muito mais prejudicial para os interesses americanos na região (em função da Guerra do Golfo) e buscar uma política de diálogo com o Irã, pois o regime de Teerã, apesar de opor-se aos EUA, ainda não apresentava uma ameaça consistente.

A notoriedade pública da política americana em relação aos “*rogue states*” no governo Clinton, ocorre na ocasião em que Anthony Lake afirma que os países que demonstravam um comportamento de ameaça a ordem internacional, constituíam uma classe de Estados, a de “*rogue states*”. Esse momento é particularmente importante, pois foi quando esses países marginalizados receberam um status público que eles passaram a fazer parte de uma classe de Estados marginalizados (segundo o governo americano e seus representantes). Uma forma de mensurar essa nova importância, que esse grupo de países ganhou, foi o impressionante crescimento das referências aos “*rogue states*” ou “*rogue nations*” no Congresso americano. Durante o biênio 1991-92 foram contabilizadas apenas 3 referências aos conceitos, durante as sessões compreendidas nos anos de 1993-94 foram feitas 12 referências, no período de 1995-96 foram 58 e em 1997-98 ocorreram 75 menções aos termos¹⁴⁴.

3.3.1 Esquizofrenia da doutrina Clinton

O período do Governo Clinton mostrou-se bastante peculiar na abordagem dada aos “*rogue states*”. Havia, de certa forma, uma esquizofrenia entre o marco conceitual, em relação à forma como eram estabelecidos os critérios para definir os “*rogue states*” e as políticas a eles endereçadas. A linha mestra da política americana em relação aos “*rogue states*” era a baseada na tradição liberal, cuja idéia principal era a de “*engagement and enlargement*”. A intenção da administração Clinton era de promover o regime democrático e suas principais características, como o mercado livre, entre os países que ainda permaneciam sob regimes autoritários, como era o caso daqueles chamados pelo governo americano de “*rogue states*”. Entretanto, é interessante reparar que os critérios para definir os “*rogue states*” permaneceram os mesmos do período Regan-Bush pai, como podemos observar no artigo de Anthony Lake. O apoio e patrocínio ao terrorismo internacional, a busca por armas de

¹⁴⁴ GORGUISSIAN, Thomas, *Previously known as rogue*, Al-Ahram Weekly, n°488, 29 de julho de 2000.

destruição em massa e a ameaça à paz e segurança regional (indicadores de comportamento externo) permaneceram como principais critérios para definir o status de “*rogue state*”. Dessa forma, as características de comportamento externo permaneciam com preponderância sobre os critérios de comportamento interno, como o desrespeito aos direitos humanos - critério considerado primordial para a escola liberal, da qual a estratégia da política do governo Clinton parece fazer parte.

Ao longo da década de 1990, principalmente na sua segunda metade, uma série de eventos envolvendo estes Estados marginalizados começaram a mudar a abordagem do Governo Clinton. Algumas janelas de oportunidades começaram a surgir na Coreia, Irã e Líbia permitindo que os Estados Unidos iniciassem um processo de negociação e/ou abrandamento da tensão. Essa tendência culminou com a mudança do termo usado para referir-se a esse grupo de Estados marginalizados. O termo “*rogue state*” cederia lugar para à expressão “*states of concern*”.

Dito isso, é interessante tratar separadamente cada um desses eventos para que se possa ter mais clareza de como foi que a tensão entre os EUA e os “*rogue states*” foi arrefecendo no final da década de 1990.

Já em 1994, o governo Clinton conseguiu um grande avanço nas relações com a Coreia do Norte. *O Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, foi um acordo firmado entre os poderes Executivo dos dois governos sob os auspícios do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Entre os principais itens, o acordo previa: a instalação de duas usinas com reatores de água leve em substituição às duas usinas com reatores de grafite-moderado (que possibilitam a produção de material necessário para compor um artefato nuclear), o fornecimento de combustível até a construção das duas usinas (previsto para 2003) e a gradual normalização das relações entre os Estados Unidos e a Coreia do Norte. Esse movimento diplomático foi marcante, pois, a Coreia do Norte, naquele momento, era o país que possuía o programa nuclear mais avançado entre os países sob a rubrica de “*rogue states*”. Contudo, após falhar em cumprir com grande parte dos termos do acordo firmado com a Coreia do Norte, em função de obstáculos encontrados no Legislativo, os Estados Unidos acusaram o regime de Pyongyang de continuar com um programa seu programa nuclear e o acordo foi suspenso. As relações entre a Coreia do Norte e a comunidade internacional deterioraram-se ainda mais ao longo de 2006. Em julho foram realizados testes de mísseis balísticos de curto e longo alcance no Mar do Japão, o que causou fortes

reações dos governos sul coreano e japonês. A questão ainda se agravaria mais em outubro de 2006. No dia 9, a Coreia do Norte alegou ter conduzido um teste nuclear. A perspectiva de que os Norte Coreanos já possuiriam armas nucleares acelerou a iniciativa da comunidade internacional em cessar o programa norte coreano e no seu desarmamento.¹⁴⁵

No caso do Irã, a eleição de Mohamed Khatami em 23 de maio de 1997 configurou-se como a melhor oportunidade de aproximação com Irã desde a Revolução Islâmica de 1979. Khatami serviu como o quinto presidente do Irã. Contudo, ele foi o primeiro presidente reformista a subir ao poder e reeleito em 2001. Sua vitória no pleito só foi possível em função do apoio maciço que recebeu das mulheres e dos jovens, pois uma das suas principais plataformas era justamente melhorar o *status* das mulheres na sociedade iraniana e responder às demandas das gerações mais jovens. Khatami também se notabilizou em função do discurso que pregava o “*dialogue among civilizations*” (diálogo entre civilizações). Sua intenção foi contrapor-se à expressão “*clash of civilizations*” cunhada por Samuel Huntington. Sua doutrina ganhou apoio tão amplo da comunidade internacional que as Nações Unidas proclamou o ano de 2001 como o ano do Diálogo entre Civilizações.

Apesar da tentativa de Khatami promover uma reaproximação com o ocidente, as relações entre o regime de Teerã e Washington permaneceram relativamente engessadas em função, principalmente, da desconfiança mútua entre os dois governos. Se por um lado Khatami lutava contra a ala conservadora no seu governo, que ainda fazia forte oposição aos Estados Unidos, os EUA também enfrentavam uma forte resistência entre os seus conservadores que acusavam o regime de Teerã de ser antidemocrático e, por conseqüência, não digno de confiança. Desde a Revolução Islâmica até os dias atuais, o período no qual Mohamed Khatami, permaneceu no poder (1997 – 2005) apresentou-se como a maior e melhor janela de oportunidade para uma possível reaproximação e reconciliação entre o Irã e os Estados Unidos.

A Líbia, de Muammar al-Qadhafi, também iniciou uma aproximação com o ocidente no final da década de 1990. O primeiro movimento consistente deu-se em 1997 quando a administração Clinton conseguiu obter sucesso nas negociações que tinham como objetivo fechar uma fábrica de armas químicas em Tarhunah. Em 1999,

¹⁴⁵ *Six Part Talks* constituiu em uma série de reuniões entre a Coreia do Norte, China, Rússia, Japão, Coreia do Sul e Estados Unidos iniciadas em 2003, cujo principal objetivo era a volta da Coreia do Norte ao TNP e o desmantelamento completo de seu programa nuclear, incluindo as instalações que não foram contempladas no *Agreed Framework* de 1994.

as Nações Unidas suspenderam as sanções comerciais contra a Líbia, quando representantes líbios entregaram os dois agentes acusados de terem participado do atentado ao avião Pan Am 103. As sanções da ONU pressionaram a Líbia a cumprir quatro pontos: relatar todas as informações conhecidas a respeito do atentado; a entregar os dois agentes suspeitos; o pagar de uma indenização às famílias das vítimas e a renunciar ao terrorismo. Os Estados Unidos foram contra a suspensão das sanções multilaterais, pois o regime de Trípoli apenas teria satisfeito um dos itens solicitados e para mostrar discordância com a decisão tomada, mantiveram sanções unilaterais contra a Líbia.

Diante deste cenário de mudanças no comportamento externo desses países, no qual aparentemente há uma sensível mudança na política em relação ao ocidente, a administração Clinton decide abandonar a rubrica de “*rogue states*” para classificar países que apresentavam um comportamento “não adequado” com a ordem internacional. O governo americano passou a utilizar o termo “*states of concern*” (Estados preocupantes), um adjetivo mais palatável. A sua primeira utilização deu-se em uma entrevista da Secretária de Estado americana, Madeleine Albright, em janeiro de 2001 ao *National Public Radio*, na qual ao ser questionada sobre a Coreia do Norte, respondeu:

*“Well, first of all, we are now calling these states ‘states of concern’ because we are concerned about their support for terrorism activity, their development of missiles, their desire to disrupt the international system. They remain, ... North Korea remains on the terrorist list”*¹⁴⁶

Ainda no mesmo dia, o porta-voz do Departamento de Estado americano, Richard Boucher, se negou a listar quais seriam os países sob a nova rubrica de “*states of concern*”o entanto, defendeu a nova nomenclatura como tentativa de aplicar uma melhor descrição aos países que representam alguma “preocupação” à comunidade internacional. Boucher afirmou também que essa alteração não significava uma mudança na abordagem política em relação a tais países¹⁴⁷. Partindo do princípio que os países que constavam na *terrorist list* do Departamento de Estado Americano em 2001 eram considerados “*states of concern*”, podemos constatar que

¹⁴⁶ GORGUISSIAN, 2000.

¹⁴⁷ U.S. Department of State Daily Press Briefing, June 19, 2000. Fonte: <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/usa/2000/000619db-rogue.htm>

houve um aumento de candidatos, pois naquele ano constavam: Coréia do Norte, Cuba, Irã, Iraque, Líbia além da Síria e do Sudão.

3.3.2 Administração Bush e o 11/09

A virada do século, no final do governo Clinton, deu-se em um clima bastante favorável com a mudança do comportamento por parte dos supostos “*rogue states*” em relação ao ocidente. As políticas mais duras começaram a dar espaço para as políticas de *engagement* (negociação e compromisso). Contudo, o ataque de 11 de setembro, já sob administração Bush, fez com que houvesse uma forte guinada nas relações dos Estados Unidos, não só em relação aos chamados “*rogue states*”, mas com o resto do mundo. O 11/09 significou um período de recrudescimento das relações e das políticas adotadas para lidar com tal grupo de países. A adoção de políticas de confrontação representadas pela derrubada dos regimes de Kabul e Bagdá, constitui um bom exemplo das características desse novo momento. Um exame rápido sobre o atentado decerto contribuirá para ilustrar o significado do ataque na remodelagem das políticas de segurança norte americanas.

Após o atentado, a inteligência americana responsabilizou o grupo Al Qaeda, liderado por Osama Bin Laden, pelos ataques de 11 de setembro, afirmando que as provas eram claras e irrefutáveis. Bin Laden, inicialmente negou envolvimento nos atentados em um discurso à rede televisiva árabe Al Jazeera. Em novembro de 2001, já iniciado o conflito no Afeganistão, as forças americanas descobriram um vídeo que mostrava que Bin Laden, tinha conhecimento dos atentados e de sua preparação. Um mês depois, mais uma vez, Bin Laden vai à TV para apoiar terrorismo contra os Estados Unidos, o apoio americano à Israel tem “tirado a vida” de árabes. Mas, pouco antes das eleições presidenciais de 2004 nos Estados Unidos, Bin Laden tornou público o envolvimento direto de sua organização, Al Qaeda, com um discurso enfatizando que o ataque aos EUA tinha como objetivo a libertação da nação árabe das injustiças impostas pelo ocidente na figura dos Estados Unidos: “*We are a free people who do not accept injustice, and we want to regain the freedom of our nation.*”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Frase retirada do vídeo reproduzido pela rede televisiva Al Jazeera, na noite de 29 de outubro de 2004.

Contudo, mesmo antes de Bin Laden assumir a participação de sua organização nos atentados, a resposta aos ataques foi incisiva. Logo após a “constatação”, por parte da inteligência americana, de que o grupo Al Qaeda era responsável pelos ataques, iniciou-se uma verdadeira caçada aos seus integrantes. A primeira etapa desta empreitada foi a derrubada do regime Taliban no Afeganistão, acusado de abrigar e dar apoio a grupos terroristas, em particular, o Al Qaeda. Tão logo foi estabelecida uma relação entre o Al Qaeda e o Afeganistão, o regime de Kabul passou a figurar entre os regimes que davam suporte logístico ao terrorismo na *terrorist list* e sua exclusão só se daria com a instauração do novo governo aliado aos Estados Unidos.

A *Operation Enduring Freedom* (como foi batizada a operação pelos americanos), contou com uma coalizão liderada pelos Estados Unidos e formada pela Aliança Afegã do Norte (que forneceu a maior parte dos combatentes), forças da OTAN e um grupo de países que ofereceram suporte logístico, como: Austrália, Nova Zelândia e Paquistão, os principais colaboradores. A capital Kabul capitulou em 13 de novembro do mesmo ano e sua queda marcou o fim do conflito, pois nos dias que se passaram os principais focos de resistência foram sendo eliminados e, nesse sentido, o dia 6 de dezembro foi considerado como o marco do final da guerra. Neste dia, Mohamed Omar, líder do regime Taliban de 1996 até a invasão da coalizão, fugiu pela fronteira do Paquistão, segundo fontes do exército americano. Com a derrubada do regime Taliban, os principais líderes da Aliança Afegã do Norte iniciaram um processo de formação de um novo governo democrático, sob os auspícios do Estado Unidos. Esse processo culminou com a eleição de Hamid Karzai para presidente em outubro de 2004 e com o pleito para o Legislativo em setembro de 2005.

O conflito no Afeganistão criou uma atmosfera pesada nas relações americanas com os Estados mulçumanos, com ênfase para o Iraque e Irã. O ápice da deterioração das relações pode ser considerado o discurso proferido pelo presidente George W. Bush no Congresso americano em janeiro de 2002. Neste discurso, o Presidente, cunhou o termo Eixo do Mal para se referir à Coreia do Norte, ao Irã e ao Iraque. A partir deste momento, a doutrina dos “*rogue states*” ganhou uma renovada força e seus métodos tornaram-se mais duros. O melhor exemplo desta nova fase é a segunda guerra do Golfo, na qual o regime de Bagdá foi derrubado.

“Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. Some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th. But we know their true nature. North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens.

Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom.

Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens -- leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections -- then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.

States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic.

(...)

The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons.”¹⁴⁹

O provável objetivo dessa nova denominação para definir esse grupo marginalizado de países foi o de atemorizar a comunidade internacional e obter o seu apoio na guerra contra o terrorismo. Através de discursos impactantes o governo americano parecia tentar pressionar os demais governos para, não só respaldar suas futuras medidas, como torná-las multilaterais, imbuindo-as assim de legitimidade. Contudo, o termo “eixo do mal”, causou certo desconforto com os aliados europeus em função da semelhança que este termo tem com o que foi utilizado para denominar os inimigos na Segunda Guerra. Esse episódio parece ter criado alguns constrangimentos nas negociações que se seguiram entre alguns Estados europeus e os Estados Unidos.

A política de demonização aos supostos “*rogue states*” continuou na esfera pública americana, em discursos e entrevistas de oficiais representantes do Governo americano que continuavam a dar ênfase aos “*outlaw states*” que compunham o eixo do mal e de seus malignos objetivos de desestabilizar a ordem internacional: os regimes democráticos e a liberdade.

¹⁴⁹ The President's State of the Union Address The United States Capitol Washington, D.C. January, 2002

Logo após o discurso de 2002, no qual Bush definiu a Coréia do Norte, o Irã e o Iraque como o eixo do mal, o Sub-Secretário de Estado, John Bolton anunciou que Líbia, Síria e Cuba eram sérios candidatos a compor também tal eixo. Em dezembro de 2003, J. Bolton voltou a se referir à Coréia do Norte, Irã, Líbia, Síria e a Cuba como “*rogue states*” que buscam armas de destruição em massa com o intuito de investir contra os interesses norte americanos¹⁵⁰. Após um ano da inauguração do termo eixo do mal, em um novo discurso ao Congresso, Bush corroborou a sua doutrina de ação contra os “*outlaw regimes*”.

*“Today, the gravest danger in the war on terror, the gravest danger facing America and the world, is **outlaw regimes** that seek and possess nuclear, chemical, and biological weapons. These regimes could use such weapons for blackmail, terror, and mass murder. They could also give or sell those weapons to terrorist allies, who would use them without the least hesitation”¹⁵¹.*

De forma breve, foram aqui expostos os principais momentos da evolução do conceito de “*rogue states*”. Relembrando, em um primeiro momento, ainda durante a Guerra Fria, utilizou-se o termo “Estado pária” para designar aqueles países que tinha um registro de desrespeito pelos direitos humanos, países isolados diplomaticamente ou países que se consideravam ameaçados por outros e para sua defesa buscavam desenvolver armas de destruição em massa (principalmente a nuclear). Essa caracterização deu lugar ao segundo momento que foi durante a década de 1980 e meados de 1990. Neste período deu-se a principal transformação dos critérios que definiam os países fora-da-lei. A ênfase no apoio ao terrorismo, na ambição por armas de destruição em massa e na prática de políticas que desestabilizavam a segurança regional passou a ser decisiva para indicar se um país seria ou não considerado um “*rogue state*”. Ao longo do governo Clinton, podemos identificar um terceiro momento. Esse momento consiste no arrefecimento das tensões entre os Estados Unidos e os “*rogue states*”. O ápice deste momento é a iniciativa do governo Clinton de adotar o termo “*states of concern*” ao invés de “*rogue states*”. O quarto e último momento têm como marco inicial o 11/09. O atentado significou o recrudescimento das relações norte americanas com o, novamente rebatizado, eixo do mal. Essa nova

¹⁵⁰ BOLTON, John R. *Nuclear Weapons and Rogue States: Challenge and Response*. Conferência no Institute for Foreign Policy, Fletcher School’s, Washington, dezembro de 2003.

¹⁵¹ The President's State of the Union Address The United States Capitol Washington, D.C. January, 2003

nomenclatura denota claramente o abandono das tentativas de aplicar estratégias de negociação que cede lugar a estratégias de contenção e confrontação.

A seguir trataremos de forma mais extensa sobre às estratégias políticas utilizadas pelos Estados Unidos para lidar com os “*rogue state*”. Essa reflexão é importante para entender ao significado das mudanças na abordagem política durante as transições entre os momentos a pouco apresentados.

3.4 Políticas em relação aos “*rogue states*”

Ao longo da história recente dos “*rogue states*” foi possível perceber algumas estratégias utilizadas para lidar com a ameaça que estes países representavam. Essas estratégias podem ser generalizadas em três principais grupos: *Engagement* ou *embrace* (compromisso) que ambiciona a mudança do comportamento através de diálogo e negociações, *Containment* (contenção) que visa à mudança de regime através de medidas políticas como sanções e *Roll Back* (derrubada) que também visa a alteração do regime, mas nesse caso esta se daria através da força. O método para atingir essas estratégias em relação aos “*rogue states*”, como afirma Raymond Tanter pode-se resumir em *Retribution* (retribuição), respostas punitivas a determinadas ações dos “*rogues*” ou *Rehabilitation* (reabilitação), ações que visam reabilitar países, que tem um comportamento externo condenável, através de negociações e incentivos¹⁵².

Durante a Guerra Fria o objetivo da política ante a ameaça soviética era a de contenção. Para tal, segundo o historiador John Lewis Gaddis¹⁵³, os Estados Unidos alternaram suas políticas em duas modalidades de abordagem para a questão soviética. A primeira, defendida e utilizada por George Kennan (Chefe do Departamento de Estado durante a administração Truman), era a estratégia assimétrica que consistia em fortalecer as políticas americanas em relação às fraquezas soviéticas, ou melhor, essa estratégia opta por defender os principais interesses americanos no mundo enquanto áreas não vitais teriam atenção residual. A segunda estratégia, perpetrada por Paul Nitze (sucessor de Kennan), chamada de simétrica, buscava medir forças contra o império soviético. Esta última,

¹⁵² TANTER, Raymond. *Rogue Regimes: terrorism and proliferation*. New York, St. Martin`s Griffin edition, 1999.

¹⁵³ GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment: A critical appraisal of Post-War American National Security Policy*. Oxford, Oxford University Press, 1982.

consideravelmente mais dispendiosa, tinha como objetivo conter qualquer avanço soviético, mesmo que fossem em áreas periféricas de baixo interesse para os Estados Unidos.

Contudo, ambas as estratégias buscavam conter a União Soviética. Com o fim da Guerra Fria, novos objetivos emergiram em face às novas percepções de ameaças. Naturalmente, buscou-se então formular estratégias para lidar com essas novas ameaças. A grande questão neste momento era ter em mente a flagrante diferença de forças entre os novos “*rogue states*” e a antiga União Soviética. É interessante também reparar que os atuais “*rogue states*” não se comparam aos antigos países que desafiaram a estabilidade da ordem internacional. A França napoleônica, a Alemanha Nazista e a União Soviética foram Estados que desafiaram a ordem internacional e tinham capacidade para alterar seu *status quo*. Os “*rogue states*” atuais são países marginalizados que sentem o peso do seu isolamento e não podem comparar-se em forças militares ou econômicas ao seu maior oponente, os Estados Unidos. Esses Estados “párias” conseguem apenas ameaçar a estabilidade de suas respectivas regiões¹⁵⁴. Segundo Litwak¹⁵⁵, os “*rogue states*” podem ser vistos como revisionistas e não como revolucionários (apesar da intenção inicial da Revolução Islâmica de 1979 no Irã fosse de exportar sua ideologia).

Dessa forma as estratégias formuladas para lidar com as novas ameaças postas pelos “*rogue states*” alternariam, teoricamente, de caso para caso. Contudo, poderíamos generalizar três grandes abordagens para dar conta dos dois principais objetivos.

A estratégia de ***roll back***, busca alterar o *status quo* do Estado em questão, seja revertendo uma agressão regional (como a de invasão de um Estado por outro), ou por intervenção militar direta (Afeganistão e Iraque). Essa estratégia faz parte do repertório da ala linha dura, que por vezes julga que as políticas de *containment* são passivas ou insuficientes, pois não basta conter um determinado regime dentro de suas fronteiras, é necessário derrubá-lo, seja qual for o meio necessário. Os métodos para tal empreitada podem ir desde apoio a algum grupo de oposição externo até de invasão militar em escala total. O Iraque de Saddam Hussein e o Afeganistão do regime Taliban são os melhores exemplos da estratégia de *roll back*.

¹⁵⁴ No caso do Irã e Iraque a ameaça de instabilidade regional põe-se como uma séria questão haja vista que a Região do Golfo é de extrema importância não só para os Estados Unidos, como para o restante da comunidade internacional em função de sua riqueza em petróleo.

¹⁵⁵ LITWAK, 1999.

A estratégia de *containment* foi parcialmente adaptada em relação à utilizada anteriormente para conter a União Soviética. Contudo, podemos constatar que surgiram algumas variações da principal. A primeira variação é conhecida como *comprehensive containment*. Genericamente podemos dizer que a estratégia de *containment* emprega instrumentos econômicos, diplomáticos e militares para isolar o regime em questão e mantê-lo “contido” dentro de suas fronteiras visando impedir que este ameace a ordem e estabilidade regional. Seus principais objetivos são os de mudar o comportamento do regime alvo em curto prazo. A médio e longo prazo o objetivo passa a ser; exercer pressões na política doméstica do “*rogue regime*” através do isolamento imposto, dessa forma o regime fosse derrubado por forças internas insatisfeitas com as privações sofridas pelos embargos; ou mudar drasticamente a ideologia do regime e sua política externa, também em resposta as pressões internas. A política de *comprehensive containment*, foi a estratégia padrão da administração Clinton, com a exceção do caso da Coreia do Norte. O governo Clinton adotou a estratégia de isolamento diplomático e econômico nos caso do Irã, Iraque, Líbia e Cuba. Suas ações foram baseadas na teoria idealista, pois sua orientação apontava para a estratégia de “*engagement and enlargement*”. O objetivo específico de Clinton era, portanto, pressionar os países considerados “*rogue states*” de forma que eles se tornassem democracias, seja por mudança ideológica ou por colapso do regime autoritário.

A estratégia de *conditional containment* é considerada um híbrido que traz elementos das políticas de *engagement* embora ela permanece com as principais características de políticas de *containment*. Os principais traços dessa estratégia mantêm-se os mesmos, o de conter o regime alvo, ao invés de aplicar medidas duras de isolamento com o intuito de mudar o regime, a estratégia da *conditional containment* propõe uma utilização moderada de incentivos positivos para induzir uma mudança de comportamento no regime. Esta estratégia é duramente criticada pelos setores mais conservadores, pois elas são consideradas demasiado sutis e passivas. Isso acontece, muitas vezes, em função do processo de demonização que os países, com o *status* de *rogue*, recebem. Existe uma cultura de não se negociar com criminosos e com terroristas, logo a aplicação deste termo tão negativo dificulta a aproximação de tais países para o diálogo, por considerá-los criminosos (ou terroristas, acusados de apoiarem tais práticas). Essa política ficou conhecida pela

expressão “*carrots and sticks*”, pois ao mesmo tempo em que se oferecem incentivos para a mudança de comportamento evidencia-se a possibilidade de repressão em caso de “má conduta”.

O exemplo mais notável desta estratégia é o episódio do acordo entre os Estados Unidos e a Coreia do Norte (*O Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*). Nesta ocasião houve uma aproximação entre os dois Estados que possibilitou a abertura de um canal de diálogo. O resultado desse diálogo foi o acordo no qual em troca de incentivos energéticos, econômicos e diplomáticos, o regime de Pyongyang desmantelaria tanto seu programa de armas de destruição em massa como também seus arsenais transformando assim a península da Coreia em uma Zona Livre de Armas Nucleares.

As estratégias de *engagement* foram bastante utilizadas na abordagem dos antigos “Estados párias”, como Paquistão, Coreia do Sul e África do Sul. Estes conseguiam se aproximar e obter incentivos (incentivos importantes como a garantia de fazer parte do “guarda-chuva nuclear” americano, como é o caso da Coreia do Sul) dos Estados Unidos para renunciar as ambições nucleares, pois eram países aliados, apesar de suas pretensões não serem muito diferentes dos atuais “*rogue states*”. Atualmente elas ainda é utilizada para lidar com países com regimes bastante distintos como a China, que apesar de serem considerados, pelos mais conservadores, Estados que oferecem alguma preocupação, são considerados aliados.

O instrumento mais comum das estratégias de *containment* é a sanção, que tem o objetivo de isolar o país alvo. As sanções visam impedir que determinados países ou grupos dentro desses países tenham acesso a elementos chave para o estabelecimento de um programa nuclear, por exemplo. Existem diversos tipos de sanções sendo as mais comuns as econômicas, como as que foram utilizadas para estrangular a economia da Líbia. Esse tipo de embargo impede que investimentos estrangeiros sejam feitos no Estado alvo e que seus produtos sejam vendidos para o exterior ou que se importem bens. Os embargos econômicos não costumam incluir em sua pauta gêneros alimentícios e médicos por razões humanitárias.

As sanções têm aplicações que buscam a reabilitação ou que buscam a punição. Atualmente, ambas as aplicações têm encontrado dificuldades semelhantes no momento de sua aprovação nos foros internacionais. No entanto, sanções que visam à

reabilitação, aplicadas em uma janela de oportunidade, têm conseguido ganhar maior apoio internacional e, conseqüentemente, têm tido um maior registro de sucesso.

Uma das principais questões discutidas em relação à efetividade das sanções é a forma como elas devem ser aplicadas, ou melhor se devem ser multilaterais ou se elas podem obter sucesso caso sejam feitas unilateralmente. Esse ponto surgiu, principalmente, no contexto das sanções econômicas contra os supostos “*rogue states*”, principalmente Irã e Cuba. Ainda, se o governo americano deveria continuar com essas sanções unilaterais apesar da resistência nipo-européia.

Um estudo realizado por John Stremlau¹⁵⁶ do Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict sobre sanções concluiu que, quanto mais amplo o apoio internacional às medidas, mais prováveis elas sejam efetivas. Em contrapartida, quanto mais amplo o escopo da sanção, mais difícil de conseguir apoio internacional. Sanções como as praticadas contra a antiga Iugoslávia e o Iraque, nas quais apenas itens alimentícios e médicos não eram restritos são um bom exemplo das sanções de amplo escopo.

A questão da unilateralidade versus a multilateralidade compõe o cerne das diferenças na abordagem em relação aos chamados “*rogue states*”. A dificuldade reside na percepção de ameaça e nos interesses dos Estados que praticam as sanções. Primeiramente, Washington, visivelmente, percebe com muito mais facilidade ameaças do que os demais países. A não ser em casos bastante específicos como o da Coreia do Norte que afeta mais o Japão e a Coreia do Sul, por exemplo. Essa percepção de ameaça também está ligada à preocupação que o país alvo terá de absorver a punição, se ela será construtiva ou apenas destrutiva. A segunda questão, também tem gerado enormes dificuldades para a formulação de sanções com amplo apoio internacional. Os interesses econômicos de cada país têm influenciado bastante no momento da adesão as sanções. O receio de perder mercados para os países que não ratificaram às sanções tem impedido cada vez mais uma ampla adesão.

Ainda existe uma outra situação que deve ser levada em conta ao formular sanções, sua aplicabilidade dessas e sua efetividade. Raymond Tanter chama a atenção para as sanções que são formuladas para Estados considerados fracassados como a Somália. No caso desses países que têm uma precária estrutura estatal e sérios

¹⁵⁶ STREMLAU, John. *Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations* – Relatório para o Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Washington, DC: Carnegie Corporation, Novembro de 1996).

problemas de legitimidade, a aplicação de uma sanção internacional tem pouco ou nenhum efeito. As lideranças desses Estados muitas vezes estão imersas em ferozes lutas para se manter no poder e já se encontram de certa forma isoladas do mundo. Por ter muito a perder na esfera doméstica, tais líderes costumam dar pouca atenção a ameaças internacionais. *“In others words, it may be futile to threaten economic sanctions against a warlord who lacks a foreign ministry building and has no fax machine or mobile telephones to receive the threats”*¹⁵⁷.

Sanções apenas punitivas que não ambicionam a mudança de comportamento a médio e longo prazo, são extremamente difíceis de conseguir apoio internacional. Até então a consequência desse fato tem sido o emprego de sanções unilaterais. Essas sanções muitas vezes são aplicadas com um objetivo simbólico, como o de que a “má conduta” é passível de punição. As sanções americanas (unilaterais) contra Cuba e Irã são bons exemplos de embargos punitivos sem apoio internacional.

É interessante notar que a estratégia padrão em relação aos “rogue states” é a de contenção. Eventualmente, dependendo do contexto, a política de contenção cede lugar para políticas de negociação e compromisso. Um olhar mais atento notará que esse padrão também foi utilizado durante a Guerra Fria em relação à União Soviética. Durante quase todo o período, o objetivo foi o de conter a expansão soviética. Contudo, ocorreram momentos episódicos nos quais os EUA buscaram negociação com o bloco soviético. Contudo, é necessário destacar algumas diferenças. A política de confrontação em relação à URSS era considerada muito menos viável e aplicável do que em relação aos “rogue states”. Outras premissas importantes também foram incorporadas no cálculo estratégico como: a diferença de forças (militar e econômica) e a efetividade das estratégias levando em conta a questão da “diferente” racionalidade destes “rogue states”.

3.5 O caráter da racionalidade

A teoria clássica de *nuclear deterrence* assume que os líderes dos Estados alvo são capazes de perceber a ameaça posta pelo poder de um Estado ou grupo de Estados e, por conseguinte, agir de uma forma racional para preservar sua segurança. O Estado ou grupo de Estados que apresenta a ameaça baseia seu cálculo racional em

¹⁵⁷ TANTER, 1999. pp 27.

perdas e ganhos, igualmente, enquanto os Estados alvos apenas podem se preocupar com o cálculo de perdas e riscos, caso não se sujeitem à ameaça. Baseado neste cálculo de perdas e ganhos, Raymond Tanter, afirma que o cálculo racional da maior parte dos líderes de Estados frágeis ou fracassados ocorrem de maneira distinta, pois eles ambicionam os ganhos mais do que temem as perdas. Por isso a *classical nuclear deterrence theory* seria menos efetiva nos líderes de Estados considerados fracassados. Ainda, essa teoria divide os líderes dos Estados como “irracionais” ou “racionais” para qualificar aqueles que percebem ou não a ameaça da dissuasão.

A doutrina dos “*rogue states*” afirma que o comportamento desses países, não condiz com as normas da ordem internacional, sua estabilidade e com os padrões aceitos de conduta global. Por vezes esses países agem de forma inexplicavelmente “irracional” por não se sentirem dissuadidos pelo poderio militar e nuclear americano, apresentando-se como “inimigos de outra natureza”.

A premissa da irracionalidade dos “*rogue states*” é a principal justificativa da política americana de não proliferação entre esses Estados. Por serem “irracionais”, os Estados Unidos acreditam que uma vez de posse de armamento nuclear, tais países não julgariam que esses artefatos devam ser considerados apenas como último recurso. Na visão americana, os “*rogue states*” poderiam lançar mão desse armamento como primeiro recurso.

Os líderes desses regimes são geralmente considerados reclusos, inacessíveis e não são suscetíveis a pressões e à opinião pública internacional. Seus processos decisórios não são claros para a comunidade internacional, dificultando assim a compreensão de seus atos. Dessa maneira é necessária a criação de um conjunto de ferramentas e estratégias especiais para lidar com tais países.

Os recentes esforços para dismantelar o programa nuclear norte coreano constitui um bom exemplo. Outro bom exemplo é o impasse no Irã, que está desenvolvendo um programa de energia nuclear para fins civis (como alega seu presidente Ahmadinejad). Contudo, Washington crê que possa existir um programa secreto voltado para a produção de artefatos nucleares. Dessa forma, o governo americano tem lançado mão de todos seus recursos diplomáticos para frear qualquer atividade nuclear que o governo de Teerã esteja desenvolvendo. Algumas vezes, o presidente George Bush declarou na mídia internacional que os Estados Unidos não irão permitir um Irã armado com armas nucleares.

Entretanto, essa abordagem de classificar Estados, principalmente, os “*rogue states*” como irracionais têm gerado fortes críticas. Primeiramente, ao classificar um Estado que já recebeu um status negativo, de irracional, minimizam-se as possíveis possibilidades de aproximação para diálogo com tal país. Como aplicar uma política de *engagement* com Estados que não só são demonizados por termos como *rogue* ou *fora-da-lei*, como também são considerados irracionais? Portanto, essa abordagem limita enormemente as políticas para lidar com tais Estados, pois ela gera desconforto e suspeitas durante as possíveis negociações.

A segunda linha crítica procura desconstruir essa caracterização, mostrando que na realidade é possível interpretar as ações dos supostos “*rogue leaders*” como racionais. Ivan Eland e Daniel Lee entendem que os líderes dos Estados considerados *rogues* estão muito preocupados com a sua preservação no poder (que geralmente é bastante instável) e, portanto, não agiriam de forma a realizar qualquer ato que pudesse ameaçar a sua já precária posição no poder. Apesar de, eventualmente, alguns desses países demonstrarem uma propensão a políticas de alto risco, elas devem ser entendidas como indicativas de uma orientação voltada para uma racionalidade de interesse doméstico. Políticas de enfrentamento aos EUA, muitas vezes, são realizadas com o objetivo de angariar apoio doméstico (em virtude do sentimento de antiamericanismo ser bastante difundido atualmente), ainda que para os Estados Unidos elas sejam “irracionais” por contrapor a maior potência militar da atualidade. Dessa forma, os pesquisadores Ivan Eland e Daniel Lee acusam a postura americana de atribuir um comportamento “irracional” ao comportamento dos supostos “*rogue states*”, a ser no mínimo míope, uma vez que existe um cálculo racional por trás das decisões dos líderes desses países¹⁵⁸.

Outra maneira de atestar a racionalidade desses Estados é através da busca por armas de destruição em massa, notavelmente os artefatos nucleares. Christopher Preble¹⁵⁹ argumenta que a ambição nuclear norte coreana e a possível (suposta) ambição iraniana, podem ser vistas como “lógicas” ou até inevitáveis em resposta à política externa americana em relação a países que receberam o status de “*rogue state*”, no pós-Guerra Fria. O artefato nuclear é o único instrumento que possibilita alguma igualdade em confrontos tão assimétricos. Países pequenos e pobres apenas

¹⁵⁸ ELAND, Ivan e LEE, Daniel. 2001.

¹⁵⁹ PREBLE, Christopher. *The Bush Doctrine and the “Rogue” States*. Foreign Service Journal, 2005. pp 29.

podem, de fato, exercer alguma ameaça aos países poderosos, quando em posse de armas nucleares. Dessa forma, a posse de armas nucleares se põe quase que “necessárias” para Estados como os “*rogue states*” se defenderem das possíveis ameaças ao seu território.

Diversos outros episódios podem comprovar a racionalidade por de traz das ações dos “*rogue leaders*”, como a utilização pela Coréia do Norte de seu programa Nuclear para, não só chamar a atenção para suas demandas, mas também para obter poder de barganha nas mesas de negociação. Outro exemplo, em relação ao Iraque, foi o fato de na primeira guerra do Golfo, Saddam Hussein não ter utilizado armas não convencionais contra as tropas da coalizão. A utilização desse tipo de armamento contra alvos norte americanos certamente desencadeariam graves conseqüências para o regime de Bagdá, pois o objetivo da missão, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, não era a derrubada de Saddam Hussein, mas a sua retirada do Kuwait. Lançar mão de armas químicas provavelmente não só mudaria os objetivos iniciais da campanha americana, como abriria precedente para a utilização de armas não convencionais, inclusive nuclear, contra as forças iraquianas.

É interessante notar uma questão que se apresenta como no mínimo paradoxal em relação à negativa caracterização de irracionalidade aplicada aos Estados considerados “fora-da-lei”. Pelo fato dos “*rogue states*” serem considerados “imunes” a ameaças de dissuasão, novas formas de políticas deviam ser formuladas para lidar com essa problemática. Em março de 1998 um estudo interno do Strategic Command of the Defense Department, agência responsável pelo arsenal nuclear estratégico dos Estados Unidos, chamado “*Essentials of Post-Cold War Deterrence*”, tornou-se de conhecimento público¹⁶⁰. Neste estudo é possível perceber a atitude, aparentemente, contraditória de posicionar os Estados Unidos não como um Estado inteiramente consciente e calculista, mas como um Estado que age eventualmente de maneira irracional e vingativa. Dessa forma, as políticas americanas se tornariam por vezes imprevisíveis, reforçando assim as ameaças que ela impõem.

*“Because of the value that comes from the ambiguity of what the US may do to an adversary if the acts we seek to deter are carried out, it hurts to portray ourselves as too **fully rational** and cool headed. The fact that some elements may appear to be potentially ‘**out of control**’ can be beneficial to creating and reinforcing fears and doubts within the minds of an adversary’s decision makers. This essential sense of fear is the*

¹⁶⁰ Ao ser publicado no jornal americano Boston Globe. “The Boston Globe, 2 de março de 1998, pp 5”

working force of deterrence. That the US may become irrational and vindictive if its vital interests are attacked should be a part of the national persona we project to all adversaries”¹⁶¹

3.6 Críticas ao conceito de “*rogue state*” e sua problemática aplicação

Como já observado, com o final da Guerra Fria a abordagem política em relação aos “*rogue states*” não só mudou como também ganhou uma significativa notoriedade. Mesmo as antigas abordagens que indicavam alguns países, geralmente próximos politicamente dos Estados Unidos, como párias ou no máximo foras-da-lei, já recebiam algumas críticas quanto à seletividade nas ações políticas e nos critérios de inclusão dentro desse grupo. No bojo dessa mudança conceitual, não só as antigas críticas permaneceram como novas e ásperas críticas vieram a surgir. As novas críticas versam sobre a contextualização, a aplicação e a conceituação do termo “*rogue state*”. É interessante perceber o quanto é amplo o espectro dos críticos à postura dos EUA em relação aos “*rogue states*”. Podemos incluir entre os críticos tantos Estados, seja aliado ou não, como grande parte da sociedade civil. As críticas mais duras são geralmente representadas por organizações da sociedade civil ligadas aos direitos humanos e alguns setores da academia.

A primeira crítica está na falta de consenso internacional para a categoria. O **conceito americano** de “*rogue state*” corresponde a um produto da singular cultura política americana. Ela reflete uma tradicional linha maniqueísta da diplomacia norte americana que entende a relações internacionais como a luta entre o bem e o mal (Litwak, 1999). Por tratar-se de uma rubrica exclusivamente americana, ela não é reconhecida pelas leis internacionais. Fora da cultura política americana, segundo Litwak, o termo “*rogue state*” é um “*alien concept*”. A comunidade europeia e o Japão permanecem em desacordo quanto à política norte americana de categorizar (de forma negativa) e agrupar os Estados alvos segundo seus interesses políticos, econômicos e culturais.

Entretanto, apesar da maior parte dos países aliados não adotar o termo “*rogue state*” no período do Pós-Guerra Fria, a grande maioria dos países da comunidade internacional (não só aliados americanos) entende que os Estados que são rotulados como “*rogue states*” apresentam diferentes graus de ameaça à ordem do sistema

¹⁶¹ BLUM, William. *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*. Canadá, Common Courage Press, 3rd Edition, 2005. pp 25-26.

internacional. Uma importante distinção se dá então na forma com que os EUA e os demais países reagem a essas ameaças. Enquanto os EUA se preocupam fundamentalmente com os fins (reabilitação ou substituição do regime) em detrimento dos meios (medidas políticas de negociação), os europeus, sobretudo, têm demonstrado mais preocupados com os meios que levarão os fins. Esse desacordo tem gerado a falta de consenso necessário para desenvolver medidas multilaterais para lidar com tais ameaças. A conseqüência desta falta de consonância no entendimento e nas percepções dos níveis de ameaça tem resultado em ações unilaterais, por parte dos Estados Unidos, quando este falha em conseguir apoio internacional.

Segundo Michael Klare, para evitar que cortes drásticos fossem feitos no orçamento militar¹⁶² e para saber para onde se direcionariam as novas estratégias de defesa do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos através do seu novo Chairman of the Joint Chiefs of Staff, o General Collin Powell, iniciou uma busca por novas ameaças que pudessem justificar a manutenção da estrutura e orçamento militar. Uma vez identificados os novos alvos era necessário convencer ao Congresso da ameaça que esses novos alvos representavam. Essa tarefa inicialmente pareceu relativamente difícil em função do pouco apelo que a política externa apresentava naquele momento uma vez que a União Soviética não representava mais ameaça à segurança norte americana. Ainda, segundo Noam Chomsky, neste momento havia alguns fatores que prendiam a atenção do público para a política doméstica, como os altos índices de criminalidade, o aumento exponencial do tráfico de drogas (desde a década de 1970) e o abismo social que estava se formando entre negros e brancos. Desta forma, como mobilizar a opinião pública para as questões de segurança internacional tornou-se um desafio para os *policy makers*.

Uma das soluções para ganhar apoio público foi a estratégia de **demonização** dos “*rogue states*”. A tática de proferir discursos infamados sobre a ameaça que “aqueles odiosos regimes” apresentavam não só para a comunidade internacional, mas, sobretudo para os cidadãos americanos tornaram-se rotina na década de 1990. Uma vez consolidada nas mentes do povo americano essa nova nomenclatura e seus significados, seria mais fácil adotar medidas mais duras em relação aos “*rogue*

¹⁶² Em 11 de dezembro de 1989 o General Robert S. MacNamara e o Secretário de Defesa dos governos Kennedy e Johnson, relataram ao Comitê de Orçamento do Senado americano que os gastos militares poderiam (tendo em vista que a URSS não representava mais uma ameaça) ser reduzidos com segurança em cerca de 50% ao longo dos cinco anos seguintes, liberando assim algumas centenas de bilhões de dólares para investimento doméstico.

states”. Essa busca de apoio público para dar seguimento à doutrina dos “*rogue states*” acabou por moldá-la mais de acordo com as realidades domésticas americanas, do que com as realidades externas. Dessa forma, essa estratégia de demonização tem obtido mais sucesso no ambiente doméstico do que na esfera internacional¹⁶³.

As estratégias americanas em relação aos “*rogue states*” são extremamente influenciadas pelos grupos de interesses domésticos, que fazem pressão para que suas demandas sejam atendidas. É possível apontar alguns exemplos bastante claros dessas situações. Um grupo de interesse com bastante influência na política americana, é a comunidade cubana emigrada. Ela tem exercido um importante papel nas medidas norte americanas em relação ao regime de Havana. É interessante notar o quão forte é este grupo, pois as políticas de Washington em relação à Cuba são praticamente unilaterais uma vez que ela carece de apoio internacional. Portanto, a comunidade cubana nos Estados Unidos passa a respaldar essas políticas como principal lobby.

Outro grupo de interesse que ganhou notoriedade pelo seu ativismo, foi o das famílias das vítimas do atentado de Lockerbie, na Escócia¹⁶⁴. As famílias tiveram um papel fundamental, pressionando o Congresso e fazendo com que este último pressionasse o governo para que as sanções contra a Líbia fossem severas. Em agosto de 1996 O senador Alfonse D`Amato (R-NY) apresentou um projeto de lei que punia empresas estrangeiras que tivessem relações comerciais com o Irã no setor energético. Neste contexto, a forte pressão pelo grupo das famílias das vítimas resultou em uma emenda reparatória na lei, patrocinada pelo Senador Edward Kennedy (D-Mass), que incluía as mesmas sanções a empresas que negociassem com a Líbia. O projeto acabou por receber o nome de *Iran-Libyan Sanctions Act* (ILSA).

Um terceiro grupo de interesse norte americano é a comunidade judaica (destaque para a *American-Israel Public Affairs Committee* [AIPAC]) que faz lobby por medidas mais fortes contra o Irã, por exemplo. Os EUA, por vezes tomam o curso das medidas unilaterais em relação ao Irã como foi o caso da ILSA, uma vez que os países europeus, não só não apoiaram a medida, como ameaçaram retaliar

¹⁶³ O objetivo de obter apoio público através da demonização dos Estados alvo não se restringe ao povo americano, mas também à opinião pública internacional, pois são os cidadãos de outros países que afixam (através de seus respectivos países) as ações multilaterais.

¹⁶⁴ O atentado de Lockerbie foi um ataque terrorista ao voo 103 da Pan Am em 21 de dezembro de 1988. O avião partira de Londres para Nova Iorque, e explodiu no ar logo acima da cidade escocesa de Lockerbie, matando 270 pessoas (259 no avião e 11 na terra) de 21 nacionalidades diferentes. Deste total, 189 vítimas eram cidadãos americanos. Em 1991, dois agentes da Inteligência líbia foram acusados de ter posto a bomba no avião.

economicamente os Estados Unidos, caso empresas européias fossem prejudicadas em seus negócios no Irã.

A política de demonização tomou maior relevo no governo Clinton, atingindo seu ápice durante o governo Bush (filho), que buscava com essa prática mobilizar apoio doméstico e internacional para conseguir implementar medidas mais duras em relação a este conjunto de países. O apoio doméstico de Washington deu-se principalmente no âmbito do Congresso, imprescindível para aprovar as medidas do Executivo, mas também visou adesão popular, necessária para pressionar o Congresso quando fosse necessário.

No cenário internacional a administração Clinton ambicionara com a demonização angariar votos nas Nações Unidas para que suas medidas de contenção aos “*rogue states*” fossem multilaterais, desta forma elas gozariam de maior legitimidade e contariam com uma maior chance de sucesso.

Tal estratégia foi considerada pelos críticos da doutrina dos “*rogue states*” como um de seus maiores empecilhos para uma abordagem mais efetiva da “ameaça” posta por estes Estados.

Entretanto, é muito interessante perceber que a tática de demonizar o oponente não é exclusivamente americana. Os líderes dos supostos “*rogue states*”, também se utilizam da retórica de demonização para atrair apoio popular para as suas medidas internas ou externas. Líderes como Saddam Hussein, Khomeini, Ahmadinejad, Qadhafi entre outros já lançaram mão dessa estratégia. A postura de ameaça e de enfrentamento que esses líderes têm adotado em relação ao Ocidente, principalmente aos Estados Unidos, tem resultado em algum êxito. Dois bons exemplos da utilização dessas táticas foram a Revolução Islâmica de 1979, na qual com o discurso de acabar com a influência do “Grande Satã” (Estados Unidos para Khomeini), o Aiatolá Khomeini obteve vitória na derrubada do regime do Xá Reza Pahlevi e instaurou um regime de governo baseado nas leis islâmicas. Ainda no Irã, analistas apontam que uma das razões da vitória do presidente Ahmadinejad nas eleições de 2005 foi o fato de que ele foi o único candidato a apresentar uma plataforma de não negociação com os Estados Unidos. Dessa forma, os líderes desses países têm aproveitado o sentimento de antiamericanismo em suas populações, canalizando-o para obter mais popularidade para sua sustentação no poder.

Contudo, é necessário avaliar o quão adverso podem ser os resultados dessa política em relação aos “*rogue states*”. Ao mesmo tempo em que ela permite um

apoio para a aprovação de algumas medidas mais duras contra esses países, ela também resulta em altos custos políticos. O primeiro custo é em relação aos aliados, pois para conseguir apoio multilateral são necessárias árduas negociações e, mesmo assim, são improváveis de obter sucesso. O segundo custo é em relação à inflexibilidade de novas políticas para dar conta das mudanças no comportamento. Um terceiro custo é em relação a outros grupos de interesses que exercem pressão para que o governo norte americano aumente a lista de “*rogue states*” para atender suas demandas.

Esta última questão nos remete à terceira crítica sobre a doutrina dos “*rogue states*”, que é em relação à **seletividade** com a qual Washington inclui os Estados nesta lista. A crítica quanto à seletividade política de inclusão dos países sob uma rubrica “marginalizante”, não é recente. Nas décadas de 1970 e 1980, nas quais eram considerados “*rogue regimes*” aqueles regimes que privavam seus cidadãos dos seus direitos humanos, apenas alguns países atraíam a atenção de Washington como foram os casos da Uganda de Amin e de Camboja de Pol Pot. Contudo, diversos outros Estados apresentavam um comportamento digno de um “*rogue regime*”, como a Nigéria e Burma, como lembra Litwak, e, no entanto esses regimes receberam no máximo críticas a ações isoladas. Mais tarde quando se passou a reconhecer como “Estados párias” aqueles países que buscavam desenvolver armamento nuclear, a política americana foi de *engagement*, por se tratar ou de países aliados, como a Coreia do Sul, ou de regiões nas quais não havia grande interesse, como foi o caso da África do Sul. O caso da África do Sul é interessante, pois apesar do regime sul africano, iniciar o desenvolvimento de armas nucleares e ter promovido políticas que desestabilizaram sua região através de intervenções militares e práticas terroristas nos seus vizinhos, Moçambique e Angola. A administração Regan implementou uma política de “*constructive engagement*” com a África do Sul. Não obstante, o fato da África do Sul pressionar o regime socialista da Angola não só era bem visto pelos Estados Unidos, segundo Chomsky, como também apoiava financeiramente a empreitada.

Contudo as mudanças de definição do conceito têm contribuído bastante para a sua fraca natureza analítica. A definição de “*rogue state*” formulada pelo governo Clinton, praticamente a mesma do governo Bush, determina três critérios para identificar um país como “*rogue state*”. Antes da invasão do Iraque, em 2003, apenas cinco países figuravam na lista de países considerados “*rogue states*”, esses eram: Irã,

Iraque, Líbia, Coreia do Norte e Cuba. O fato de existirem outros países que possuem essas três características e não serem categorizados como “*rogue states*” gerou muitas críticas quanto a falta de critério da política norte americana. Raymond Tanter chama a atenção para dois casos especiais, o da Síria e da Sérvia. A Sérvia deixou de ser considerada um “*state of concern*” depois de sua cooperação no processo de paz da Bósnia, liderado pelos Estados Unidos, mesmo tendo praticado violentas ações contra bósnios mulçumanos. A Síria é um caso apontado por alguns críticos da doutrina para “*rogue states*” (Litwak, Chomsky, Tanter) como um dos casos mais delicados da política americana de identificar países com um comportamento de *rogue*. A Síria é acusada de patrocinar grupos terroristas internacionais como o Hezbollah e o Hamas¹⁶⁵, de possuir e desenvolver programas de armamento não convencional. Aparentemente a Síria possui algumas das mais avançadas armas químicas do mundo árabe e acredita-se que também possua um sólido programa de armas biológicas. Apesar de não se ter evidências que o regime sírio tenha um programa nuclear e finalmente de promover eventuais políticas que desestabilizam a segurança e a estabilidade de sua região. Algumas razões podem ser consideradas para explicar a exclusão da Síria do rol dos “*rogue states*”, apesar de aparentemente ela possuir todos os atributos de um. A primeira razão é, aos olhos de Washington, o papel pivotal que o regime de Damasco tem no processo de paz com Israel, apesar de seus avanços e recuos. Na visão dos Estados Unidos, um acordo de paz firmado entre Síria e Israel seria um enorme passo para a estabilização da segurança na região. Outro argumento dado por Raymond Tanter é o fato da Síria nunca ter atacado alvos ocidentais (com a exceção de Israel). A Síria é considerado atualmente pelo governo norte americano um “*state of concern*” por apoiar grupos terroristas internacionais. Em função disso aplicam sanções econômicas contra o regime de Damasco. Entretanto, os embargos praticados contra a Síria são relativamente leves se comparado com os praticados com os países que recebem o status de “*rogue states*”, apesar de ter um comportamento semelhante.

Desta forma, Tanter, se posiciona ao lado dos que criticam os critérios de seletividade na inclusão de Estados no rol dos “*rogue states*”. Ele acredita que o primeiro critério para se receber o status de *rogue*, é a violação dos valores americanos, o segundo seria a ameaça dos interesses extraterritoriais norte americanos

¹⁶⁵ Apesar do regime de Damasco não compartilhar com essa visão. A Síria considera tais grupos como “*freedom fighters*”.

e, por último, compromisso com países aliados e com as demandas dos grupos de interesses domésticos.

*“Foremost among criteria for incorporation into the gallery is a violation of American ideals. Strategic and intrinsic interests in geographical regions of the world form a second broad band of standards. Lastly, prior commitments to allied states and domestic constituencies are a reason to impose sanctions.”*¹⁶⁶

Um dos maiores críticos da doutrina sobre “*rogue states*”, Noam Chomsky, também identifica alguns casos que, no mínimo, deveriam ser revistos como o caso de Israel e Cuba e ainda chama a atenção para a o paradoxo que foi a política em relação à Indonésia.

Em relação à Indonésia, Chomsky chama a atenção para a forma que esse país mudou repentinamente seu status de inimigo para amigo, após o golpe que conduziu o General Suharto ao poder, em 1965. Em meados da década de 1990 um alto oficial do governo Clinton que lidava com políticas para a região asiática afirmou que Suharto era considerado “*our kind of guy*”. Suharto permaneceu no poder por trinta e três anos e praticou dois genocídios. O primeiro foi na própria Indonésia em 1965-66 ao tomar o poder que deixou um saldo de mortos que varia entre 500 mil e um milhão. O segundo ocorreu em sua invasão no Timor Leste. Estima-se que o número de mortos tenha sido da ordem de 200 mil pessoas. Chomsky chega inclusive a comparar a invasão de Suharto no Timor Leste com a Invasão iraquiana no Kuwait. Embora as diferenças entre elas seja o grau das atrocidades cometido pelo regime de Jacarta.

O caso israelense também merece atenção, pois ele possui as características necessárias, segundo Chomsky, para receber o status de “*rogue state*”. O Estado de Israel, apesar de não confirmar, possui não só um programa de armas de destruição em massa como já conta com alguns artefatos nucleares em seu arsenal¹⁶⁷. Israel também é acusado de promover políticas terroristas¹⁶⁸ contra populações árabes e de praticar atentados através de seu órgão de inteligência (MOSSAD) e seu exército. Ainda, Israel promoveu duas invasões no Líbano, 1982 e 2006, em ambos os casos foi acusado de praticar crimes de guerra e também ser incluído entre as forças que

¹⁶⁶ TANTER, 1999. pp 38.

¹⁶⁷ Acredita-se que Israel deva ter em seu arsenal cerca de uma centena de artefatos nucleares. Dados retirados de BROOKES, 2005, pp.137.

¹⁶⁸ Essa é uma questão é muito delicada, pois é difícil definir quais políticas de Estado podem ou devem ser consideradas como atos de terrorismo.

desestabilizam a paz e segurança da região. Contudo Israel é um dos mais próximos aliados dos Estados Unidos e ainda conta com um poderosíssimo grupo de interesse nos EUA que praticam lobby em sua causa. A questão israelense é tão delicada que medidas multilaterais ainda só não foram tomadas contra Israel, pois os Estados Unidos sucessivamente as veta no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em geral, as críticas referentes à seletividade política na questão dos “*rogue states*” é inclusiva, ou melhor, são casos que o governo americano falha em não incluí-los no rol, apesar de possuírem as características necessárias dentro dos critérios definidos por Washington. O Caso da Cuba, que é considerado um dos mais antigos “*rogue states*” é, no entanto, de caráter exclusivo, ou seja, no caso cubano, segundo os críticos (Chomsky, Litwak) não é possível encontrar mais no regime de Havana os três critérios para pertencer tal *status*. Contudo, existem duas características que permanecem como justificativas para as políticas americanas em relação á Cuba. A primeira é o fato do regime de Havana ser autoritário e o segundo é o registro de desrespeito aos direitos humanos do regime para com seus cidadãos. Essa dificuldade de enquadrar Cuba como um “*rogue state*”, dentro dos critérios propostos pelos próprios Estados Unidos, faz com que os EUA não consiga apoio internacional para tornar suas ações contra Cuba multilaterais.

Em função destas discrepâncias apontadas, Noam Chomsky ironiza: “*The criteria are fairly clear: a ‘rogue state’ is not simply a criminal state, but one that defies the orders of the powerful.*”¹⁶⁹

A afirmativa de Robert S. Litwak: “*The rogue state designation has been reserved only for those countries whose external behavior Washington finds objectionable.*”¹⁷⁰, confirma o quanto há de arbitrário e subjetivo nessa qualificação. Ainda, para o autor, a mais importante deficiência da política americana para “*rogue state*” é a sua inconsistência, que por sua vez gera seletividade política. Essa questão cria um sério desafio para os *policy-makers* ao lidar com outros países com um comportamento considerado de *rogue* pela política norte americana, no entanto não figuram no rol dos “*rogue state*”. Essa inconsistência e seletividade têm uma relação direta e determinante para a quase total falta de apoio internacional.

¹⁶⁹ CHOMSKY, Noam. *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*. Cambridge, South End Press, 2000, pp 30.

¹⁷⁰ LITWAK, 1999. pp78.

As principais questões que contribuem para essa inconsistência são: primeiro, os interesses políticos e econômicos dos EUA. Países como o Paquistão, que apesar de ter não só um programa ativo de armas de destruição em massa (principalmente nuclear) como também tem em seu arsenal cerca de 50 artefatos nucleares¹⁷¹. Somado a isso, ainda possui também complexas relações em suas fronteiras e por vezes apresentam políticas que ameaçam a estabilidade da região. Apesar de tudo, continuam como um importante aliado dos Estados Unidos (principalmente na guerra contra o terrorismo). Ainda dentro da primeira questão, podemos reparar como os grupos de interesses domésticos modelam as políticas americanas através de suas pressões em relação as suas demandas. Esses interesses “particulares” tendem a desafiar a coerência das políticas.

A questão do **unilateralismo** versus o **multilateralismo**, emergiu com força em duas situações. A primeira foi em relação aos embargos econômicos promovidos por Washington, com motivação ideológica ou por interesses particulares: o caso mais notável é o de Cuba. A segunda situação com a qual esse debate político surgiu foi em relação à participação americana nas missões de *peacekeeping* promovidas pela ONU.

Contudo, em relação aos “*rogue states*” o regime de Washington tem tido uma postura mais dura nas negociações e reservando para si o poder de definir qual deve ser o melhor curso de ação a ser tomado. Para corroborar esse fato podemos ver na fala de Clinton (ONU em 1993), que os Estados Unidos iriam agir “*multilaterally when possible, but unilaterally when necessary*”¹⁷².

As opiniões quanto à forma de lidar com as ameaças diferem bastante na medida em que alguns autores (Brookes, Rubin), defendem que os EUA devem procurar apoio internacional nas medidas contra os “*rogue states*”, pois as Nações Unidas podem conseguir mais facilmente conseguir alterar o comportamento desses países. No entanto, conseguir apoio internacional para as medidas “necessárias”, principalmente no âmbito das Nações Unidas tem se mostrado uma tarefa difícil. Essa dificuldade, contudo, não deve constranger os Estados Unidos a lidar com os “*rogue states*”, da maneira que acreditarem ser a mais eficaz para evitar que esses países consigam atingir os seus objetivos de ameaçar a estabilidade na ordem internacional.

¹⁷¹ Dados retirados de BROOKES, 2005, pp.138.

¹⁷² CHOMSKY, 2000, pp 4.

Nesse passado recente, da ordem internacional pós-Guerra Fria, já possuímos um registro de casos em que podemos perceber qual das duas abordagens tem mostrado alguma eficácia ao longo desses quase vinte anos. Enquanto os casos da Líbia, Coreia do Norte e Iraque (até 2003) Irã (em 2006) foram tratados de forma multilateral, o Irã, Cuba e Iraque (após 2003) foram tratados unilateralmente pelos Estados Unidos.

As sanções contra a Líbia em razão do atentado de Lockerbie foram ratificadas pela ONU e causaram um forte impacto na economia líbia. Esse é considerado um dos principais resultados da recente aproximação da Líbia com o Ocidente, através de sua renúncia ao terrorismo e de desenvolvimento de programas de armas não convencionais.

A Coreia do Norte, que pelo desenvolvimento de seu programa nuclear (que culminou em 2006 com o teste de um artefato nuclear) e pelas estreitas relações que tem com países como China e Rússia, constituiu-se em um dos casos mais complexos. A Coreia do Norte foi, na maior parte das vezes, abordada de maneira multilateral. Um dos maiores avanços dessas investidas foi o *U.S.-North Korean Agreed Framework*, que veio a fracassar em 2003. A situação da Coreia ainda voltaria a ser abordada multilateralmente por meio dos *Six Party Talks*. Esta última iniciativa também tem mostrado consideráveis avanços no objetivo de desmantelar o programa nuclear norte coreano.

Após a invasão do Kuwait, praticamente todas as medidas tomadas contra o Iraque foram multilaterais, desde a operação *Desert Storm*, até as inúmeras sanções. Aparentemente, as sanções multilaterais e a fiscalização das Nações Unidas foram o suficiente para estrangular a economia iraquiana e não permitir que o regime de Bagdá reiniciasse seu programa de armas não convencionais. Entretanto, em 2003 os Estados Unidos no bojo da guerra contra o terror, liderou uma pequena coalizão para garantir que o Iraque não possuía armas de destruição em massa e derrubar o governo de Saddam Hussein. Essa ação, apesar de ter sido realizada por uma coalizão de alguns países, não deve ser considerada uma ação multilateral, pois ela não contou com o apoio das Nações Unidas, que fizeram um protesto contra a invasão.

O caso do Irã também pode ser dividido em dois momentos. No primeiro, os Estados Unidos praticaram sanções e tentaram promover medidas contra o Irã de forma unilateral. Um excelente exemplo é o caso da *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA), que resultou em promessas de represálias européias, caso companhias da

Europa fossem prejudicadas. Outra situação que merece nota foi o episódio da política de negociação do *critical dialogue*, em que os membros da União Européia (1992) acordaram em promover uma série de medidas para aproximar o regime de Teerã do Ocidente. Essas medidas consistiam na abertura de canais para relações econômicas e políticas, promovendo assim incentivos econômicos (como crédito comercial e reescalonamento de dívidas). Essa postura européia foi duramente criticada por Washington por tratar-se de um ato de apaziguamento ao comportamento do Irã. Em 1997 a política européia sofreu um revéz, quando o judiciário alemão descobriu que lideranças iranianas foram cúmplices no assassinato de dissidentes Curdos em um restaurante na Alemanha. Com esse episódio a política européia de aproximação fracassou e foi mais uma vez criticada pelo governo de Washington. Mesmo com a tentativa de aproximação por parte da União Européia, os Estados Unidos permaneceram praticando embargos unilaterais contra o Irã. Em 2006, contudo os Estados Unidos, ainda que estivessem atuando como a parte mais extremada das negociações, estão trabalhando num âmbito multilateral, junto a um grupo de países europeus e o Japão para lidar com o impasse do programa nuclear iraniano (esse programa, segundo o governo do Irã, tem apenas fins pacíficos).

O caso cubano é emblemático, pois seus embargos são praticados apenas pelos Estados Unidos, e são criticados pela maior parte da comunidade internacional. Anualmente são feitas votações na Assembléia Geral das Nações Unidas solicitando que os Estados Unidos terminem com o embargo contra Cuba. Essas votações passam usualmente com uma margem excepcional (por exemplo: 179 a favor e 4 contra o fim das sanções em 2004).

Uma das críticas centrais na abordagem americana para a doutrina dos “*rogue states*” é a forma com que se agrupam alguns países sob uma rubrica pejorativa, sem levar em conta a especificidades de cada país. Essa abordagem de **generalização** gera **inflexibilidade** para políticas acaba por obscurecer as particularidades dos casos individuais e reforça a falsa dicotomia entre as estratégias de *containment* e *engagement*. Uma vez que um país é incluído dentro dessa categoria demonizada, passa a existir uma série de constrangimentos que impossibilitam adaptações nas políticas, quando as circunstâncias permitem.

“The demonization of this group of countries through the use of this label invariably pushes US policy toward a default strategy of comprehensive containment and isolation. The problem of strategic

*inflexibility has been manifested in two distinct contexts: first, the development of differentiated strategies toward those states 'within' the category, and second, the process by which a state, if successfully 'resocialized' and ready to rejoin the 'family of nations,' can be moved out of it*¹⁷³

Esse tipo de crítica ganhou terreno no período da primeira administração Clinton (e encontrou seu ápice durante a administração Bush após o 11/009), na qual a estratégia padrão em relação aos “*rogue states*” era de *containment*, com a exceção da Coreia do Norte¹⁷⁴. Mesmo assim o presidente Clinton sofreu uma enorme resistência no Congresso contra as negociações com a Coreia do Norte. Os setores mais conservadores criticaram o acordo,¹⁷⁵ sugerindo que ele funcionaria como uma forma de “recompensa” pelo “mau comportamento” do regime de Pyongyang. Essa resistência promovida pelo Congresso (controlado pelo Partido Republicano na ocasião) terminou por não aprovar o acordo. Desta maneira, para tentar honrar parte do convênio foram utilizados fundos de emergência do Departamento de Defesa que não ficam sob o controle do Congresso. Apenas a partir de 1996 o Congresso começou a aprovar fundos, embora sempre insuficientes o que resulta em atrasos recorrentes nas entregas do suprimento de combustível para a Coreia.

Esse episódio deixou claro que uma vez relegado a um *status* pejorativo (demonizado) de forma efetiva, é difícil para o governo justificar as relações com tal país. Qualquer incentivo para uma possível mudança de comportamento passa a ser considerado uma forma de ceder ao “mal” comportamento do país em questão. O resultado direto passa a ser o surgimento de constrangimentos que impedem a adaptação de políticas, quando há uma mudança no comportamento do Estado marginalizado. Litwak, irá afirmar que a administração Clinton falhou em aproveitar algumas mudanças contextuais no comportamento de alguns “*rogue states*”, como foi nos casos do Irã, da Coreia e da Líbia.

O regime de Trípoli, já vinha sinalizando uma possível reaproximação com o ocidente, principalmente com os Estados Unidos desde meados da década de 1990 quando o governo Clinton conseguiu obter sucesso em negociações que tinham como objetivo de fechar uma fábrica de armas químicas em Tarhunah (1997). Contudo, a

¹⁷³ LITWAK, 1999. pp 79.

¹⁷⁴ É interessante notar que, segundo analistas, umas das principais razões para os Estados Unidos terem promovido uma estratégia de *engagement* em relação à Coreia do Norte, foi pelo fato de não haver uma opção militar viável, em função dos estreitos laços que o regime de Pyongyang tem com potências como Rússia e China.

¹⁷⁵ *U.S.-North Korean Agreed Framework*

dureza do lado americano das negociações em ceder incentivos para a continuação da mudança de comportamento fez com que a Líbia ainda levasse quase dez anos para se “resocializar” com os Estados Unidos.

As dificuldades de honrar os compromissos feitos no *U.S.-North Korean Agreed Framework*, em função da resistência do Congresso americano, foi, segundo analistas, um dos motivos pelo qual o acordo fracassou¹⁷⁶.

A eleição de Khatami em 1997, configurou-se na melhor oportunidade de reaproximação com o Irã desde sua Revolução Islâmica em 1979. O interesse de Khatami em se aproximar do ocidente abriu uma possibilidade para Washington ter implementado políticas de *engagement* com o novo regime de Teerã. Entretanto, desconfianças mútuas de ambos os setores conservadores acabaram por impedir uma reaproximação entre os dois países.

Ao ser incluído no rol dos “*rogue states*” um país encontrará sérias dificuldades de remover esse *status* de marginalizado.

Litwak, em seu livro *Rogue States and U. S. Foreign Policy*, formula um conjunto de estratégias alternativas que tem como foco levar em conta o Estado em questão, e não um grupo de Estados com realidades distintas. Dessa forma, ele tenta se afastar das políticas “*one-size-fit-all*” que o governo americano tem praticado, cuja as quais ele critica de forma contundente. Sua fórmula consiste em analisar um conjunto de informações específicas para poder se entender o Estado alvo e, a partir daí, formular uma estratégia que melhor se aplique à realidade daquele Estado. É interessante reparar que essa forma de análise não implica que negociações sejam sempre a opção mais eficaz e em casos extremos medidas mais duras podem/devem ser tomadas (como o caso do Iraque).

Para que se faça uma análise profunda do Estado em questão, é necessário, segundo Litwak, levar em conta alguns fatores como: o histórico do país; o caráter do regime e de sua(s) liderança(s); a política e ideologia declarada pelo país; capacidades (como desempenho econômico e força militar); comportamento na política externa; ambiente internacional no qual o país alvo se insere e sua política doméstica. Uma profunda análise desses fatores-chave pode criar para os tomadores de decisão uma imagem do país em questão, diminuindo assim as chances de erros de interpretação e cálculo nas formulações de políticas para lidar com tais países.

¹⁷⁶Outra importante questão que resultou no fracasso do acordo foram às suspeitas de que o regime de Pyongyang estava prosseguindo clandestinamente com o seu programa nuclear.

Concluindo, foi possível perceber ao longo do capítulo que a idéia de “*rogue states*” é um produto da cultura americana e tem pouca aceitação fora de suas fronteiras, como observou Litwak. A questão da demonização desses países é um dos melhores elementos para exemplificar como a moral e os valores americanos são relevantes na criação dessa idéia de Estados fora-da-lei. Como foi dito no primeiro capítulo, o maniqueísmo norte americano que tende a dividir o mundo entre o bem e o mal é fundamental para compreender esse fenômeno. Se a isso for somado o difundido sentimento de que os Estados Unidos tem como missão promover alguns valores, considerados por eles, universais, ainda que seja pela força, nos permite entender inclusive a expressão de George Bush: “cruzada contra o terror”.

No capítulo seguinte teremos a oportunidade de perceber como a peculiar cultura norte americana também desempenha um importante papel nas relações entre os Estados Unidos e os Estados considerados fracassados. Contudo, existe uma diferença fundamental no tratamento com relação aos “*rogue states*”. Enquanto, estes aparecem como atores malignos que representam à antítese das crenças e valores americanos e, portanto devem ser combatidos, os Estados fracassados surgem como “pobres” países que necessitam da liderança americana e devem ser guiados através do modelo norte americano de democracia e livre mercado. Assim a função de paladino cede espaço à missão pastoral.

Capítulo IV

Estado Fracassados

O episódio do 11 de setembro foi o mais sério e devastador ataque que o Estados Unidos já sofreu em sua história. Contudo, o atentado não foi promovido por um exército nacional como o ataque à Pearl Harbor havia sido. Desta vez o inimigo não possuía farda ou emblema nacional. O ataque foi planejado, financiado e efetivado por uma rede terrorista que tinha como base de operações um Estado considerado fracassado (*failed state*). A rede terrorista responsável pelo ataque, Al Qaeda, tinha seu quartel general no Afeganistão. A Al Qaeda já havia se estabelecido em outros países considerados fracassados ou em vias de se tornar um, como o Sudão. Dessa forma, uma nova percepção de ameaça passou a ser considerada central na política de defesa, não só dos Estados Unidos, mas também como de diversos países da comunidade internacional. Após o 11 de setembro a política americana voltada para os Estados fracassados mudou radicalmente. Até a realização do atentado, as ações realizadas para esses países eram majoritariamente de cunho humanitário.

4.1 Histórico da terminologia

A diferença de forças entre os Estados é tão antiga quanto à unificação dos primeiros Estados europeus. Esse fenômeno de “nações” frágeis é parte da realidade política há tanto tempo quanto o sistema internacional existe. Historicamente, a noção de Estado fracassado (não exatamente com as mesmas definições atuais) era uma preocupação colonial. Por consequência, a intervenção de Estados mais fortes em nações mais frágeis é bastante antiga, contudo, podemos observar uma diferenciação nas justificativas e nos objetivos que levam a tais intervenções.

Tomando como ponto de partida o fenômeno do nascimento dos primeiros Estados nacionais modernos, é possível constatar que os Estados mais consolidados iniciaram uma política de colonização de nações mais frágeis¹⁷⁷. Seus objetivos eram basicamente comerciais e estratégicos (por exemplo, pontos de reabastecimento para expedições). Como justificativa para tais empresas, utilizava-se uma retórica de civilização, ou melhor, ambicionava-se levar a religião cristã aos “selvagens”, aos pagãos, e organizar sua vida política e social aos moldes das instituições européias.

A teoria "*The White Man's Burden*" ilustra perfeitamente a questão das justificativas para tais intervenções, exortando-as como nobres empresas que visavam a civilização dessas nações mais frágeis. Apesar de essa teoria ter sido considerada eurocêntrica, "*The White Man's Burden*" também foi utilizado pelos Estados Unidos durante suas incursões nas Américas, como na conquista norte americana das ex-colônias espanholas na América Central. Expedições punitivas eram enviadas à essas colônias toda vez que elas se rebelavam contra a o domínio de sua metrópole, ou por quaisquer ações (como contendas locais) que afetassem os interesses econômicos e políticos das grandes potências européias.

Esta postura em relação a essas nações manteve-se praticamente inalterada durante todo o período colonial. No século XIX diversas colônias (principalmente nas Américas) iniciaram seus processos revolucionários e começaram uma após a outra a proclamar sua independência. Num segundo momento, já no século XX, houve o período conhecido como processo de descolonização (principalmente na África e

¹⁷⁷ Neste ponto é importante deixar bem claro que as nações colonizadas pelos europeus na Idade Moderna, não eram considerados, ainda, Estados Nacionais. Até então eram apenas nações ou tribos que foram sendo colonizadas pelas potências européias. Tal status (de Estado Nacional) apenas passou a ser dado a tais nações depois do período de independências (no século XIX) e de descolonização (no século XX).

Ásia) que sucedeu a II Guerra Mundial. Esses processos de independência, seja no primeiro ou no segundo momento, modificaram de forma radical o sistema internacional. O número de unidades nacionais havia crescido consideravelmente (mais que triplicado) e por conseqüência, novas dinâmicas passaram a fazer parte do cotidiano das relações internacionais.

Muitos autores creditam a origem dos atuais *failed states* ao processo de descolonização do século XX, pois esses Estados que agora apareciam no cenário internacional, apresentavam-se, de certa forma, despreparados enquanto unidades do sistema internacional, apenas gozando de seus direitos, mas não conseguindo honrar seus deveres, principalmente para com suas populações. Durante o período colonial, as metrópoles apenas haviam investido em suas colônias com objetivos de fortalecê-las comercialmente e estrategicamente visando apenas seus interesses (da metrópole). Dificilmente esses investimentos ambicionavam estabelecer ou desenvolver capacidades institucionais de governança.

O período da Guerra Fria também pouco serviu para ajudar tais países a se desenvolverem. As duas superpotências, buscando aumentar o seu campo de influência, forneciam, sobretudo, auxílio militar e econômico para os países sob sua esfera de influência. Muitas vezes esses auxílios eram dados para apoiar regimes corruptos e autoritários que, por sua vez, se apropriavam da máquina do Estado para finalidades pessoais, como a manutenção do seu poder, e pouco investiam em instituições no país. É possível observar alguns exemplos de ditadores que foram apoiados pelas superpotências que permaneceram no poder durante longos períodos e literalmente saquearam seus países e não buscaram uma estratégia sólida para o seu desenvolvimento. Os exemplos mais notáveis são: Mobutu Sese Seko do Congo, Robert Mugabe do Zimbabwe, Idi Amin Dada da Uganda, entre outros.

Dessa forma, os objetivos de intervenção das superpotências nos Estados mais frágeis (agora sim essas nações já tinham o status de Estado Nacional e, portanto gozavam de salvaguardas internacionais de um Estado soberano) permaneciam muito semelhantes aos objetivos do período colonial, ou seja, interesses econômicos e estratégicos. A mudança residia na maior ênfase nos objetivos estratégicos (garantir a influência de um determinado bloco) e nos atores das intervenções. Durante a Guerra Fria, apenas três atores realizaram intervenções em Estados soberanos, seja em questões de crise ou não. Esses foram: A União Soviética, os Estados Unidos e as

Nações Unidas¹⁷⁸. Essa última na qualidade de representante da comunidade internacional.

O fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética representaram três importantes eventos nesse contexto. O primeiro, e mais imediato foi o “nascimento” de novos Estados, principalmente, em função do desmembramento do bloco socialista (inclusive o colapso da Iugoslávia); o segundo, foi a preponderância que os “Estados fracassados” ganharam na agenda internacional e por conseqüência a mudança no foco das intervenções nos Estados mais frágeis; e por último, a ascensão da agenda dos direitos humanos fortaleceu a preocupação das questões humanitárias desses países e de grupos dentro destes países.

Segundo Susan Woodward¹⁷⁹ a origem desse redirecionamento da agenda internacional em favor das questões humanitárias foi resultado de um esforço de alguns “*middle powers*” como Japão, Noruega e Canadá que, em parceria com as Nações Unidas, aproveitaram o fim das disputas da Guerra Fria para reorientar a agenda de segurança internacional, movendo o seu foco dos Estados para as pessoas.

O pós- Guerra Fria significou para muitos países o fim de importantes remessas de auxílios que permitiam a manutenção no poder de diversos líderes, principalmente na África. Afinal, a competição entre as superpotências havia terminado e não se fazia mais necessário à manutenção de suas esferas de influência ao redor do mundo. Com a diminuição significativa dos auxílios, os antigos líderes tiveram suas posições enfraquecidas e começaram a ser contestados e posteriormente desafiados de forma mais efetiva, o que levou a queda de diversos ditadores e na eclosão de numerosas guerras civis¹⁸⁰.

Esses conflitos resultaram em verdadeiros desastres humanitários e na maior parte das vezes apenas foram contidos em função de intervenções externas, geralmente lideradas pelas Nações Unidas. Dessa forma, uma das principais preocupações da nova agenda internacional passou a ser as chamadas intervenções humanitárias.

¹⁷⁸ Suas intervenções eram realizadas através de missões multinacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁷⁹ WOODWARD, Susan. *Fragile States: Exploring the Concept*. Artigo apresentado no painel “States and Security” no Encontro: Learning Group at the Peace and Social Justice, realizado pela Ford Foundation, Rio de Janeiro, Brazil, November 29, 2004.

¹⁸⁰ De fato, ainda durante a Guerra Fria ocorreu um grande número de guerras civis. Os rivais (oposição e situação) “representavam” as superpotências e tinham suas posições fortalecidas por elas.

O atentado do 11 de setembro resultou em nova mudança nas relações com os “Estados fracassados”¹⁸¹. A partir desse momento a principal preocupação em relação dos países centrais¹⁸² era em relação a sua própria segurança em relação a ameaças que são “originárias” desses Estados frágeis, com destaque para o Afeganistão. As dinâmicas mudaram profundamente, pois a preocupação com as questões humanitárias passa para segundo plano (apesar de ainda possuírem um papel de destaque na agenda internacional) e a cruzada contra o terrorismo (símbolo desta “nova” geração de ameaças internacionais) começou a ter um papel preponderante. Grande parte das intervenções passou a ter como objetivo combater grupos terroristas, organizações criminosas e outras entidades que possam ameaçar a segurança “internacional” (na realidade apenas de um grupo específico de países).

Num primeiro momento, após a Guerra Fria, apesar da relevância que esses Estados mais frágeis ganharam no cenário internacional, o conceito de “Estado fracassado” ainda estava em gestação, ganhando notoriedade enquanto conceito. Apenas na ocasião dos genocídios na região dos Grandes Lagos Africanos, notavelmente o da Ruanda¹⁸³, começou um processo de caracterização desses Estados como fracassados. Estes eventos estimularam uma enorme produção de estudos em busca de definições em torno do conceito. As primeiras questões a serem examinadas eram em torno de sua origem, do seu comportamento e suas definições mínimas.

4.2 Mudanças no marco conceitual

Desde o Governo Reagan as novas ameaças, não militares, passaram a ser incluídas sucessivamente nos documentos de *National Security Strategy*. Ameaças como terrorismo, crime organizado, doenças infecciosas, segurança energética e degradação ambiental começaram a receber uma atenção especial por parte dos *policymakers*, que logo concluíram a dificuldade de lidar com tais questões. Afinal a fonte originária desses males geralmente não se encontrava nos limites soberanos dos Estados Unidos, embora elas constituíssem uma ameaça em potencial para os

¹⁸¹ Nesse momento esse conceito já está difundido tanto no meio acadêmico quanto no político e faz parte do vocabulário da diplomacia internacional contemporânea. O conceito já é amplamente estudado, ainda não possui uma definição amplamente aceita.

¹⁸² É interessante reparar que a questão dos Estados fracassados tem uma ampla adesão da comunidade internacional, ao contrário das políticas em relação aos “rogue states”, em função, principalmente, dos atentados terroristas ao redor do mundo como o de Madri em 2004 e o de Londres em 2005.

¹⁸³ SUR, Serge. *Sur les États défailants*. Commentaire, n°112, inverno de 2005.

interesses americanos. Após o 11 de setembro as políticas americanas para lidar com tais Estados passaram a se preocupar mais com a segurança do solo americano do que com a promoção de valores no exterior.

O atentado fez com que os Estados Unidos buscassem novas formas de lidar com essas ameaças que estavam sendo incubadas nesses Estados em falência. A centralidade dessa questão ficou atestada em 2002, quando o documento *National Security Strategy* daquele ano, identificava *weak and failed states* como uma ameaça central para a segurança, não só norte americana como também global:

“The events of September 11, 2001, taught us that weak states like Afghanistan, can pose a great danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions and corruption can make weak states vulnerable to terrorist network and drug cartels within their borders.

(...)

America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies and friends.”¹⁸⁴

Os Estados fracassados ou em falência passaram a ser vistos como incubadoras dessas novas ameaças em função de suas dificuldades de cumprir seus deveres estatais mínimos: como segurança, controle de fronteiras, políticas fiscais consistentes, contenção de focos de doenças e, portanto passaram a se tornar uma preocupação global.

A problemática dos Estados fracassados não é apenas um produto da cultura americana como o caso dos “*rogue states*”, neste caso a percepção de ameaça dos Estados Unidos é semelhante a dos demais países da comunidade internacional. Outra diferença deve ser destacada no âmbito dos Estados Unidos. A diferença das políticas americanas com relação aos “*rogues states*” e aos Estados fracassados reside, principalmente, na percepção do grau de ameaça que cada um representa à segurança dos Estados Unidos e na hostilidade que cada um oferece aos interesses dos EUA. Com relação aos “*rogue states*”, os Estados Unidos percebem um grau de ameaça quase que letal, pois estes oferecem uma ameaça direta. Dessa forma, as estratégias formuladas para esses países tendem a ser mais agressivas, culminando na derrubada de regime, como ocorreu no Afeganistão e no Iraque. Com relação aos Estados fracassados, a percepção de ameaça é mais complexa ou difusa, afinal não são esses

¹⁸⁴ The National Security Strategy of the United States of the America, September 2002. pps. 4 e 7.

Estados frágeis que oferecem ameaça direta aos EUA. Os perigos provenientes destes países são em relação às chamadas “novas ameaças”, dentre elas a mais notável é o terrorismo. Essas novas ameaças se apropriariam da debilidade do Estado fracassado para se desenvolverem. Dessa forma, as estratégias americanas não visam conter os Estados fracassados, mais as ameaças que se desenvolvem dentro deles. As estratégias mais comuns para lidar com estes países são as de *engagement* (negociação) e de agressiva promoção de valores.

A percepção de ameaça sentida pelos demais países da comunidade internacional são um reflexo da forma como essas “novas ameaças” atuam, não respeitando as fronteiras nacionais. As redes terroristas internacionais praticam seus atos em diversos países inclusive nos países em desenvolvimento¹⁸⁵. As organizações criminosas têm seus negócios espalhados por todo o mundo, sem distinguirem fronteiras. A dispersão dos vírus de doenças infecciosas tornou-se uma questão de primeira importância. Com os avanços tecnológicos na área dos meios de transportes centenas de milhares de pessoas cruzam fronteiras nacionais, diariamente, tornando-se extremamente difícil controlar esse fluxo e, por conseguinte conter a disseminação dessas doenças. Ainda, a falta de preocupação com a devastação ambiental tem gerado sérios impactos no ecossistema global, como efeito estufa, escassez de recursos e alteração de fenômenos meteorológicos.

Tendo em vista essas questões, os esforços para lidar com essas novas questões têm constantemente contado com apoio multilateral, muitas vezes sendo inclusive liderada por outras nações e/ou por entidades internacionais como as Nações Unidas. Um dos principais temas abordados, em 2005, nas propostas de reforma da ONU, foi a necessidade da existência de verdadeiros Estados soberanos para lidar com a atual agenda global de segurança. Diversos programas têm sido lançados com o objetivo de promover essa agenda. Em setembro de 2005 as Nações Unidas endossou a criação da nova Peacebuilding Commission para ajudar países devastados por guerras a se recuperar. Ainda, The Development Assistance Committee (DAC) da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) criou em janeiro de 2005 a iniciativa; “*Fragile States*” em parceria com o programa do Banco Mundial “*Low-Income Countries Under Stress*” (LICUS).

¹⁸⁵ Ainda que os alvos sejam geralmente; propriedades americanas, como embaixadas, por exemplo.

Os Estados Unidos também tem desenvolvido seus próprios programas para ajudar os Estados frágeis. The National Intelligence Council atualmente coopera com o Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (O CRS) e secretaria do Departamento de Estado norte americano, para identificar Estados sob o risco de falência para que a O CRS possa lançar seus programas de prevenção de conflito com o objetivo de mitigar desastres. Ainda, a U.S. Agency for International Development (USAID) desenvolveu sua própria “*Fragile State Strategy*” para amparar países que correm risco de originar tais ameaças.

Essas novas ameaças provenientes desses, chamados, Estados fracassados têm apresentado sérios desafios no planejamento de políticas para solucioná-los. A primeira questão é que se trata de Estados nacionais, soberanos, protegidos por leis internacionais contra intervenção externa. Muitas vezes esses países são “seqüestrados” por líderes que se utilizam desses males que assolam suas nações, para conseguir apoio financeiro externo, que nem sempre é aplicado no seu real objetivo. Essa falta de “vontade” por parte de algumas lideranças tem se posto como um real desafio para as políticas internacionais.

A segunda questão é de como lidar com essas ameaças provenientes desses Estados. É importante perceber que essas “novas” ameaças à segurança não podem ser encaradas como as tradicionais ameaças à defesa. O emprego de forças militares passou a se tornar uma opção inviável, devido a sua ineficiência para solucionar problemas que não pertencem à esfera militar. Novas ferramentas estão sendo desenvolvidas para lidar com essas questões não militares, como as missões humanitárias compostas por civis. É importante também ter em mente que as políticas voltadas para essas ameaças são para ajudar esses países enfraquecidos a combatê-las, ou seja, as medidas desenvolvidas pelos Estados Unidos e por outros atores internacionais são indiretas. Elas são formuladas para ajudar os Estados fracassados a combater tais males, afinal tentar combater tais males diretamente esbarraria na soberania destes Estados frágeis. Portanto, o empenho das lideranças em se dedicar a resolver seus problemas é fundamental.

4.3 Definindo Estado fracassado

A primeira questão ao se formular uma estratégia, é definir seu objeto, para então poder tentar entendê-lo mais profundamente. Isso se torna uma tarefa

extremamente difícil quando trata-se de *failed states*. Ainda não existe consenso sobre as características que os definem. Esta falta de consenso e o episódio do 11 de setembro tem, cada vez mais, limitado essa definição no âmbito da segurança. Dessa forma, é um desafio ter idéia de quantos Estados podem ser considerados fracassados. The Commission on Weak States and U.S. National Security estima que existam entre 50 e 60 países que “fazem jus” ao status de *failed state*. O United Kingdom’s Department for International Development identifica 46 Estados frágeis, enquanto o Banco Mundial considera que 30 países possuam as características de *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS).

Atualmente o mais próximo de uma definição, considerada, mínima de um Estado fracassado ou em falência é relacionada à sua incapacidade de controlar seu território ou grande parte dele, deixando de garantir segurança a seus cidadãos, dentro de seu território, pois perdeu o monopólio legítimo da força (ou este é seriamente desafiado por outros atores), perdendo assim a sua capacidade de fazer cumprir a ordem legal.

As dificuldades de estabelecer essa definição mínima provêm da ampla definição da natureza do Estado. A definição citada acima é baseada na famosa teoria de Max Weber. Primeiro proposta por Maquiavel e depois melhor elaborada por Weber, a definição mínima de um Estado reside no monopólio, do legítimo uso da força física (violência controlada para fins coercitivos) de um determinado território. Ainda, “*se existissem apenas estruturas sociais das quais a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas substituiria o que, no sentido próprio da palavra, se denominaria ‘anarquia’.*”¹⁸⁶ A idéia de que um determinado território não possua uma entidade que detenha o monopólio da violência resulta em anarquia é fundamental para a compreensão das definições atuais. Os Estados considerados fracassados são também considerados ‘anárquicos’, uma vez que a entidade que deveria reivindicar a soberania sobre um determinado território não é capaz de fazer valer suas leis e por conseqüência garantir a segurança de seus cidadãos.

Entretanto, a corrente¹⁸⁷ que advoga em prol dos direitos humanos e tem sido responsável pela reorientação de políticas voltadas aos Estados fracassados para

¹⁸⁶ WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Martin Claret, 2002, pp.60.

¹⁸⁷ Essa corrente tem origem no esforço dos *middle powers* e das Nações Unidas na reorientação da agenda internacional em favor da segurança humana.

maior ênfase na segurança humana, tem buscado uma redefinição em torno da natureza do Estado fracassado. Essa vertente busca suas raízes na definição de Estado encontrada nos contratualistas, em Thomas Hobbes mais especificamente. A idéia de que o Estado é produto de um “contrato social” entre o Estado e os cidadãos e neste pacto o Estado se comprometeria em garantir a paz e a segurança dos indivíduos em troca do reconhecimento, por parte desses, na soberania do Estado. A teoria contratualista implica que o dever do Estado não deve apenas se concentrar no exercício de sua autoridade, mas também se estende aos direitos e responsabilidade entre os cidadãos e o Estado. É importante ter consciência de que o Estado contratualista não possui somente o monopólio da violência, mas também responsabilidade de prover serviços públicos básicos.

Apesar de que na teoria do contrato social existir uma preponderância da questão da segurança (afinal a garantia dela que leva os indivíduos a “sacrificarem” a sua liberdade), a questão da responsabilidade do Estado sobre os cidadãos abre uma nova dimensão de deveres do Estado. Baseado nessa premissa a corrente preocupada com a segurança humana tenta reorientar a agenda política em relação aos *failed states*, se preocupando cada vez mais com soluções mais amplas que busquem resolver questões em diversas esferas do cotidiano nacional. Dessa forma, a preocupação com o provimento de serviços públicos básicos e com o respeito aos direitos humanos aparecem como imprescindíveis para o sucesso de uma política de estabilização e desenvolvimento sustentado dos Estados fracassados.

Neste ensejo, podemos exemplificar essas outras importantes esferas do cotidiano de um país, de forma que a temática da segurança não sobreponha às demais. Uma definição mais atenta as demais questões, tenderia a tentar, na realidade, medir a força de um Estado. Portanto: a força relativa de um Estado pode ser medida pela sua capacidade e vontade de prover serviços públicos fundamentais, através de suas instituições, à sua população. Esses serviços estão alocados nas seguintes esferas de governança: segurança, legitimidade institucional, administração econômica e bem estar social.

No campo da **segurança** as principais tarefas seriam: a manutenção do monopólio legítimo do uso da força, o controle e defesa de suas fronteiras e território, a garantia da ordem pública e o provimento de segurança contra atividades criminosas. Na esfera **política**, é necessário garantir legitimidade de suas instituições para que essas possam realizar uma efetiva administração dos negócios públicos,

proteger os direitos básicos e liberdades, sujeitar líderes e instituições a prestação de contas, garantir justiça imparcial e permitir ampla participação dos cidadãos na vida pública do Estado. No domínio **econômico** um Estado necessita ser capaz de conduzir políticas macroeconômicas e fiscais básicas, estabelecer marcos legais e regulatórios para viabilizar: empreendedorismo, iniciativa privada, livre comércio, administração de recursos naturais, investimento estrangeiro e crescimento econômico. E na área **social** deve-se prover as necessidades básicas da população efetivando investimentos mínimos em saúde, educação e serviços sociais.

A falha no cumprimento desses serviços acarreta em sérios problemas no cotidiano estatal. Um Estado fracassado ou em falência tende a falhar na maior parte dessas esferas, totalmente ou parcialmente. Esta falência “setorial” resulta muitas vezes em dificuldades para se resolver os demais problemas. A falência econômica tende a constranger medidas que sanariam outras questões, pois problemas econômicos resultam em escassez de recursos necessários para se investir nos outros setores, como segurança ou saúde.

Neste ponto reside uma nova dificuldade para lidar com esses países, sua diversidade. Podemos constatar a existência de um enorme espectro de Estados fracassados, no qual eles se distinguem pelas suas peculiaridades. Somália e Libéria, por exemplo, têm profundas falhas nos quatro setores, enquanto alguns países como Senegal e Gâmbia parecem estar fazendo progresso em todas as áreas. Ainda, existem casos que possuem problemas, mais sérios em algumas áreas do que em outras, de forma que se torna problemático até de comparar apenas dois países. Cada país herdou sua fragilidade de um contexto completamente diferente e, portanto as causas de sua “falência” em um ou mais setores é uma combinação única.

Por maior que seja a importância da herança individual, devem também ser observadas algumas questões sistêmicas relativas às origens da falência do Estado. Esse fenômeno, para muitos pesquisadores, parece ter tido como origem o período em que os grandes impérios entraram em decadência e suas colônias iniciam seus processos de independência. Em 1914, antes da Primeira Guerra Mundial havia apenas 59 Estados independentes. Esse número contrasta com os atuais 190 países independentes dos quais cerca de 185 são membros das Nações Unidas (em 1945 a

entidade apenas contava com 50 membros)¹⁸⁸. O processo de descolonização que ocorreu durante o pós-Segunda Guerra resultou no “nascimento” de um número considerável de novos países. A ânsia de diversas colônias em atingir o *status* internacional de Estado soberano, acabou por dar lugar a nações que já nasceram com profundas crises sociais.

Esses novos membros das Nações Unidas passaram a ser reconhecidos como Estados soberanos com direitos e deveres previstos na Carta das Nações Unidas, contudo esses países não possuem capacidade para lidar com problemas de governança, tanto interna quanto internacional em função dos inúmeros desafios que lhe são postos. A existência, enquanto Estado, dessas unidades soberanas é desafiada por corrupção, instituições ineficazes, uma cultura política embrionária, fragmentação religiosa, cultural e étnica e instabilidades regionais. Essa diversidade de fatores fez com que esses Estados tivessem dificuldades de solidificar sua infraestrutura estatal e dar conta de suas obrigações de governança.

O pesquisador Stewart Patrick do Center for Global Development em Washington afirma em seu trabalho, *Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?*¹⁸⁹, que a fraqueza do Estado não é apenas proveniente da falta de capacidade, mas também de vontade política. Patrick nos lembra que em alguns casos como o de Zimbábue, no qual seu líder, Presidente Robert Mugabe¹⁹⁰, realiza um governo que tem arruinado um país que aparentemente exibia alguns sinais de melhora¹⁹¹. Como Mugabe, não foram raros os casos de líderes que ao subirem ao poder, exercem governos em benefício de poucos setores nacionais (tribos, classes, etc.) e visam o enriquecimento próprio em detrimento do restante da população.

Patrick propõe uma distinção em quatro categorias para classificar países, essas categorias relacionam tanto a vontade política quanto a capacidade dos Estados. O primeiro grupo é o de Estados que tem um bom desempenho, ou seja, tem recursos associados a vontade política para governar seu país (por exemplo: Senegal e Honduras). O segundo conjunto se refere aos Estados que são frágeis em

¹⁸⁸¹⁸⁸ DORFF, Robert H. *Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability*. Parameter, 1996.

¹⁸⁹ PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: fact or Fiction?* Washington, The Washington Quartely, 29, 2006.

¹⁹⁰ Idem, pp.30.

¹⁹¹ Segundo a United Nations Economic Commision for Africa, Zimbábue é o país com o pior desempenho economico na África, com cerca de 60% de desempregados e taxas de juros que oscilam em torno de 70%. *Zimdaily*, April 3, 2007.

capacidades, contudo tem vontade política, esse é o caso de países nos quais os governos lutam contra a escassez de recursos para implementar políticas que sanem as questões mais sérias em sua governança (por exemplo: Timor Leste). A terceira categoria é a das nações que tem capacidades de se recuperar, entretanto seus governos não aparentam estarem preocupados com o desenvolvimento do país como um todo (o caso de Zimbábue e Burma). A última categoria representa os países que não possuem nem vontade política nem recursos para cumprir as necessidades básicas da manutenção do Estado (Haiti e Sudão seriam bons exemplos).¹⁹²

Essa distinção de capacidades e vontades, feita por Patrick, é extremamente útil para a formulação de políticas externas de auxílio para tais países, pois as políticas devem estar preparadas para enfrentar governos que não estejam comprometidos com seu povo, ou ainda, se aproveite da drástica situação de seu país para captar recursos externos e utilizá-los em benefício próprio.

Baseado nessa distinção e nos dados fornecidos pelo programa “*Governance Matters*” do Banco Mundial¹⁹³, que mede a evolução do desempenho dos países através de seis dimensões: instabilidade política, violência, governo, efetividade nas políticas, Estado de Direito e controle de corrupção. A análise de Patrick chama atenção para três importantes conclusões:

A primeira nos mostra que os Estados mais fracos não são necessariamente os mais pobres, pois a forma pela qual o país tenta reagir e seus avanços relativos devem ser considerados no momento de se aferir o quão frágil é um determinado Estado. A segunda conclusão revela que a lista dos Estados frágeis apresenta uma enorme variedade de países que possuem um ou mais dos principais “desafios” percebidos pela política externa americana como a ameaças a sua segurança nacional e internacional. A terceira reside na concepção de que as ameaças não têm uma relação causal como o efeito *spillover*, ou seja, o fato de um determinado Estado apresentar uma questão em particular (foco de doenças ou forte presença de organizações criminosas transnacionais) não significa que ela afetará seus vizinhos necessariamente.

Algumas das principais ameaças apontadas pelos EUA, não apenas a sua segurança como a segurança global, não são provenientes dos países que se

¹⁹² PATRICK, 2006, pp.30-31.

¹⁹³ Segundo Stewart Patrick, o mais respeitado sistema de avaliação da evolução e desempenho dos Estados.

encontram no topo da lista de Estados frágeis, mas muitas vezes de países que possuem uma estrutura relativamente constituída. O fato da maioria dos participantes do atentado de 11 de setembro ser provenientes da Arábia Saudita e a China terem sido a principal fonte dos casos de SARS¹⁹⁴ e gripe aviária contrasta com países como o Timor Leste que tem um registro muito inferior força de estatal, contudo não apresenta ameaça consistente aos Estados Unidos nem a comunidade global.

A questão das ameaças transnacionais postas pelos Estados Unidos nasce de duas proposições:

1. O tradicional conceito de segurança como o de violência interestatal deve ser expandido para adequar ameaças transnacionais perpetradas, praticadas por atores, atividades ou forças não estatais (como a atividade terrorista).
2. Essas ameaças têm encontrado terreno fértil nos Estados frágeis do mundo em desenvolvimento, que por sua vez tem tido dificuldades de enfrentar tais ameaças, geralmente, em função de sua governança ineficaz.

4.4 Principais ameaças originárias nos Estados fracassados

Seis são as principais ameaças transnacionais, apontadas pelos Estados Unidos, provenientes dos Estados fracassados: terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa; atividades criminosas; disseminação de doenças; insegurança energética e instabilidade regional.

Terrorismo: o terrorismo que sempre teve uma importante relevância na agenda de segurança norte americana (e global em certa medida) ganhou uma atenção sem precedentes com o atentado de 11 de setembro. O fenômeno passou a figurar como prioridade nos discursos e nas políticas de segurança em quase toda a comunidade internacional. Após a constatação da responsabilidade da autoria do atentado, a ligação entre Estados frágeis e grupos terroristas foi acentuada.

¹⁹⁴ *Severe Acute Respiratory Syndrome*

O governo americano e comentadores internacionais têm freqüentemente afirmado que a fraqueza desses Estados e suas dificuldades de policiar seu território proporcionaram um ambiente propício para esses grupos se estabelecerem, seja montando uma base de operações e treinamento ou para se refugiar das entidades internacionais como a INTERPOL. De fato, essas afirmações não são de completo infundadas. Dados sobre ataques terroristas no mundo recolhidos pela Universidade de Maryland¹⁹⁵, mostram que na década de 1990 a maior parte dos terroristas (indivíduos) era provenientes de países de pobres e de regimes autoritários como Sudão, Afeganistão e Argélia. Ainda, o *Country Reports on Terrorism* do Departamento de Estado norte americano revela que a grande parte das organizações designadas como terroristas pelos Estados Unidos utilizam Estados frágeis como suas principais bases de operações.

É um fato que, Estados fracassados se apresentam como uma excelente alternativa para grupos terroristas se instalarem, pois estes países apresentam diversos benefícios para suas operações como: refugio de autoridades internacionais, experiência de conflitos, estabelecimento de centros de treinamento, acesso a armas e equipamentos ilegais, fontes de renda (muitas vezes proveniente de atividades criminosas), alvos mais fáceis para ataques (embaixadas americanas mais vulneráveis), facilidade de transito pelas fronteiras não patrulhadas e fonte para recrutamento. O exemplo da rede Al Qaeda é bastante instrutivo, pois essa organização utilizou como base de treinamento e pólos de alistamento países como Afeganistão e Sudão, realizou ataques no Kenia e Yemen (embaixadas americanas e o porta-aviões americano *USS Cole*) e investigações revelam que financiou grande parte de suas operações através de trafico de gemas (diamantes, principalmente) em diversas áreas de conflito na África¹⁹⁶.

A política americana tem sido tentar dificultar o acesso destas organizações terroristas aos Estados fracassados. Uma das principais medidas do Departamento de Defesa americano consiste no treinamento das forças desses países (afegãs, por exemplo) para controlar melhor suas fronteiras e impedir o acesso irrestrito de terroristas. Em setembro de 2005 o presidente George Bush proferiu um discurso nas Nações Unidas no qual urgia aos seus membros que fossem tomadas medidas para

¹⁹⁵ MARSHALL, Monty G. *Global Terrorism: An Overview and Analysis*. setembro de 2002 pp. 25 [HTTP://cidcm.umd.edu/insr/papers/GlobalTerrorismmgm.pdf](http://cidcm.umd.edu/insr/papers/GlobalTerrorismmgm.pdf) (Relatório do Center of International Development and Conflict Management, University of Maryland).

¹⁹⁶ Fonte: http://www.usatoday.com/news/world/2004-08-07-al-qaeda-diamonds_x.htm

que ajudassem os países frágeis a deixarem de ser tão atraentes as organizações terroristas¹⁹⁷.

Contudo, é importante ter em mente que, obviamente, não são todos os países frágeis que são refúgios de grupos terroristas. O historiador Walter Laqueur mostra que os 49 países que são atualmente designados, pelas Nações Unidas, como os menos desenvolvidos raramente possuem registros de atividades terroristas¹⁹⁸. Ainda, nem todas as atividades terroristas que ocorrem nesses países são transnacionais, muitas vezes esses grupos apenas tem aspirações domésticas (Sendero Luminoso no Peru e Os Tigres da Libertação do Tamil Eelam no Sri Lanka, por exemplo). Existem diversos grupos considerados terroristas que intensificam (utilizam-se de violência como recurso) a forma de tentar fazer valer suas demandas, contudo suas motivações são, geralmente, desacordos políticos internos, não oferecendo, praticamente, nenhuma ameaça a outros países.

Como foi visto a cima, há certo consenso de que os grupos terroristas sentem-se bastante atraídos por Estados fracassados, como Somália e Costa do Marfim, pelo fato desses países não terem recursos para fazer valer suas leis em partes de seu território, o que o Pentágono chama de “*ungoverned spaces*”. Entretanto, esses grupos preferem operar em países fracos que possuam uma estrutura estatal um pouco mais estabelecida, como Síria e Zimbábue. Esses países, normalmente, não só contam com governos fracos e susceptíveis a corrupção, mas também com uma estrutura mínima que possibilita terroristas captar financiamento mais facilmente e possui uma melhor infra-estrutura logística para suas operações, como sistema bancário com acesso à capital internacional, tecnologia em comunicações e transportes.

Dessa forma, podemos perceber que apesar desses países apresentarem um conjunto de benefícios bastante atrativo para organizações terroristas internacionais, nem todos Estados fracassados apresentam tais atividades, como se é amplamente acreditado. Como o pesquisador Stuart Patrick¹⁹⁹ sugere, ao formular políticas de combate ao terrorismo deve-se considerar primeiro se existem, de fato, atividades terroristas no país em questão, segundo quais são suas motivações e ainda, estar

¹⁹⁷ Fonte: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/20050914.html>

¹⁹⁸ LAQUEUR, Walter. *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. New York, Continuum, 2003, pp11.

¹⁹⁹ PATRICK, 2006.

atento ao binômio capacidade – vontade política do país em questão para sanar tais ameaças.

Proliferação de armas de destruição em massa: Uma das maiores preocupações atuais dos Estados Unidos e da comunidade global é o desenvolvimento de armas não convencionais por países que não tem capacidade de oferecer a segurança necessária para seus projetos e arsenais e com lideranças que estariam dispostas a fornecer tal tecnologia a grupos terroristas. Segundo o governo britânico, a maior parte dos países, atualmente, que possuem armas não convencionais são Estados que sofrem de riscos de instabilidade política. Essa ameaça de mudança do *status quo* dos países por vias de violência se tornam perigosas na medida em que os grupos que “tomarem” posse do governo, também tomarão posse dos arsenais de armas de destruição em massa.

A maior preocupação, contudo, é no campo da tecnologia nuclear. Países como a Coreia do Norte que correm risco de colapso podem ter seus artefatos nucleares roubados ou passados para o regime que sucederá o atual (ainda que o atual regime de Pyongyang não goze de muita confiança da comunidade internacional). As incertezas a respeito do próximo “detentor” de tais armas proporcionam grandes preocupações.

O episódio do “tráfico” de tecnologia nuclear realizado pelo cientista paquistanês Dr. Khan²⁰⁰, é considerado como uma falha do governo paquistanês por não ter tido controle de um de seus principais cientistas. Iniciativas individuais como essa pode fazer com que mais países instáveis tenham capacidade de desenvolver armas não convencionais ao adquirir a tecnologia que lhes faltava para o desenvolvimento seus programas. Portanto, a fragilidade dos governos dos Estados fracassados, associados ao mau patrulhamento de suas fronteiras pode gerar o tráfico de recursos, estimulando a proliferação de armas não convencionais.

Apesar da real existência do risco de proliferação de armas de destruição em massa nos Estados frágeis, o alto custo desse armamento torna-se um impeditivo para que os países mais frágeis e pobres possam lançar mão de tais recursos. A sofisticação dessas tecnologias exige instalações avançadas para o desenvolvimento dessas armas e apenas um Estado com alguma infra-estrutura pode aventurar-se nesse

²⁰⁰ Por mais de duas décadas, Dr. Khan forneceu tecnologia nuclear de forma clandestina para países como Coreia do Norte, Líbia e Irã.

tipo de empreitada. A principal questão ligada aos Estados fracassados é o tráfico de armas leves. Esse tipo de armamento além de ter um custo muito menor, é extremamente mais fácil de transportar. As conseqüências do comércio ilegal de armas convencionais têm se mostrado muito mais sérias para os Estados frágeis do que para a comunidade internacional, pois o trafico de armas leves é um dos principais combustíveis das insurreições que desestabilizam os governos. Esses grupos insurgentes, munidos de armas leves, não apresentam grandes problemas de segurança no âmbito da comunidade global. Entretanto, os conflitos internos decorrentes do choque desses grupos podem gerar conseqüências regionais ou quando esses se relacionam com grupos internacionais (terroristas ou criminosos).

Os casos mais notórios atualmente em relação à proliferação nuclear, são os casos do Irã e da Coréia do Norte. Em ambas as situações o governo norte americano tem buscado o apoio multilateral para impedir que esses países, chamados de “*rogue states*”, tenham acesso a armas nucleares (caso do Irã) e suspendam seus programas (caso da Coréia do Norte). A Coréia do Norte é também um excelente exemplo de um país que se encontra a beira do colapso, que possui falhas nos quatro setores, não aparenta estar caminhado para a solução dessas falhas e ainda sofre com falta de vontade política para enfrentar tais questões²⁰¹. No entanto, possui um programa maduro de armamento não convencional (nuclear). A preocupação, contudo reside na forma que o atual governo será substituído, através de golpe ou sucessão pacífica.

Organizações criminosas: praticamente as mesmas características que atraem grupos terroristas também são atrativas para as organizações criminosas internacionais. Governos frágeis susceptíveis a corrupção, fronteiras sem patrulhamento e largos territórios controlados por facções que desafiam a legitimidade do governo se tornam terreno fértil para que essas organizações se estabeleçam. Atividades como produção e tráfico de drogas, tráfico de armas e pessoas, lavagem de dinheiro, entre outras atividades ilícitas tem gerado um problema de escala global na medida em que essas organizações estabelecem suas bases operações nos Estados frágeis, mas seu destino (como o das drogas) é o de países como os Estados Unidos.

²⁰¹ PATRICK, 2006.

O recente fenômeno da globalização incentivou o aumento da escala dessas atividades. Avanços em telecomunicações, transportes e a queda de barreiras comerciais tiveram um papel definitivo para tornar os pequenos empreendimentos em uma ação global. Essa ameaça, aparentemente está presente em quase todos os casos (não só em Estado frágeis, mas também em Estados desenvolvidos como os europeus) em função de sua enorme diversidade. As atividades criminosas constituem-se na base de algumas das outras ameaças, como o terrorismo, vide o exemplo já mencionado da rede Al Qaeda.

Da mesma forma que o terrorismo, as maiores organizações criminosas tem alcance internacional e, portanto, podem representar ameaça aos demais membros da comunidade internacional. Essas entidades parecem, também, preferir se alojar em países com alguma infra-estrutura que possibilite maiores lucros e formas de lavagem de seus recursos, além de melhores transportes e vias de acesso que possibilitem o trânsito de mercadorias, tanto de importação quanto de exportação. Essa explicação pode ajudar a entender porque a Rússia, por exemplo, hospeda grandes organizações criminosas enquanto Serra Leoa não conta com “hospedes” do mesmo nível. Ao que tudo indica, essas organizações aceitam riscos relativamente maiores ao operar em países com alguma capacidade de combate a atividades criminosas, porém oferecem meios de aumentarem significativamente seus lucros. Aos países que figuram entre os mais frágeis e pobres das listas formuladas pelas instituições internacionais, ficam relegados atividades mais hediondas como o tráfico de seres humanos, pois a dificuldade do governo de aplicar a lei em algumas partes de seu território faz com que alguns grupos possam agir livremente e transitar entre fronteiras.

Disseminação de doenças: o aparecimento de doenças infecciosas e sua rápida disseminação nos países pobres tem sido posto como umas das principais ameaças à comunidade internacional atualmente. A dificuldade que os Estados fracassados tem tido para investir no setor de saúde em medidas como: vigilância sanitária, informações sobre doenças, sistemas de informações que alertem a eclosão de novos focos, serviços básicos de emergência, medidas preventivas e capacidade de resposta para detectar e conter o surgimento de novas doenças.

Estados frágeis, principalmente na África, têm funcionado como verdadeiros terrenos férteis para a incubação e disseminação de tais doenças. A falta de investimento dificulta as autoridades em detectar o surgimento de novos focos,

todavia, ainda que se consiga detectá-los, mais difícil ainda é conter o trânsito dos indivíduos contaminados e ainda trata-los. Como nas outras ameaças, a falta de controle das fronteiras permite que indivíduos transitem de um país para outro carregando consigo vírus de tais doenças, transformando pequenos focos em epidemias. Contudo, o risco não permanece apenas nos Estados frágeis. Com os enormes avanços nas tecnologias de transportes, milhares de indivíduos são capazes de viajar de um país para outro diariamente (de um Estado africano para a Europa, por exemplo) antes que o agente virótico se manifeste.

As dificuldades desses países em conter os focos de doenças e de tratá-las pode ser observada através de relatórios de entidades internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) das Nações Unidas. A África Sub Saariana constitui um trágico exemplo da força dessas doenças em Estados com baixa capacidade de resposta a eclosão de focos. Nessa área habitam quase 10% da população mundial, no entanto ela registra cerca de 90 % dos casos de malária e 75% dos casos de HIV/AIDS²⁰².

Além do impacto sobre a vida das pessoas que habitam essas regiões e do risco de disseminação do vírus para outros países, essas doenças ainda, afetam fortemente a economia. O Banco Mundial estima que o SARS custou ao leste da Ásia algo em torno de 20 a 25 bilhões de dólares apesar de apenas 912 pessoas terem perdido suas vidas²⁰³.

Insegurança energética: Ao contrário das demais, essa “ameaça” afeta principalmente a esfera dos interesses econômicos dos Estados desenvolvidos. Desde o início do século XXI, o aumento no consumo de combustíveis fósseis cresceu muito mais rápido do que a maioria dos analistas havia previsto. Essa explosão no consumo deixou o mercado global muito mais vulnerável aos aumentos de preço e interrupção de abastecimento. O governo britânico calcula que cerca de 60% das reservas mundiais, conhecidas, de petróleo encontra-se em países que enfrentam

²⁰² PIRAGES, Dennis. *Containing Infectious Disease in State of the World 2005: Redefining Global Security*. New York, W.W. Norton, 2005 - [HTTP://www.cia.gov/cia/reports/nie/reports/752049.gif](http://www.cia.gov/cia/reports/nie/reports/752049.gif).

²⁰³ World Bank, The World Bank Responses to SARS. 4 de junho de 2003, Fonte: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEW/0,,contentMDK:20114259~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

instabilidade política, além da maior parte dos fluxos de gás e petróleo passarem por regiões instáveis²⁰⁴.

O fato do mercado global, e principalmente os Estados Unidos, já terem passado por uma crise energética na década de 1970, fez com que novas políticas de prevenção estejam sendo tomadas, e uma atenção maior a essa questão tenha sido dispensada. O desenvolvimento de fontes alternativas de energia tem feito os analistas acreditarem que uma nova crise não seria tão impactante quanto a anterior, pois o mercado estaria preparado para absorver suspensões temporárias no abastecimento. No entanto, essas previsões otimistas são constantemente desafiadas pelos aumentos no consumo. A China tem apresentado ao longo dos últimos anos uma enorme voracidade no consumo de combustível, em 2004 as importações de petróleo aumentaram rapidamente para 40% do seu consumo, tornando-se o segundo maior importador de petróleo do mundo. Em 2005 cerca de 58% do petróleo consumido nos Estados Unidos foi importado, sendo que um terço dessas importações vieram da Venezuela, Angola, Nigéria e Iraque²⁰⁵.

Esse rápido aumento no consumo de combustíveis como o gás e o petróleo têm aumentado a dependência dos países desenvolvidos em relação aos Estados frágeis que possuem grandes reservas desses recursos. Mais uma vez, essa é uma questão que é concernente a países com alguma estrutura estatal e não aqueles Estados que figuram entre os mais pobres. Contudo, os Estados frágeis que possuem grandes reservas de combustível geralmente são assolados por corrupção na esfera governamental que impede que os dividendos da indústria do petróleo seja investida em infra-estrutura do país. A receita dos *royalties* da exportação de petróleo tem financiado essa estrutura mínima da maioria desses países. Muitas vezes esse capital é praticamente a única receita significativa na sua pauta de exportações, como no Kuwait. Praticamente 50% do PIB kuatiano é proveniente das exportações de petróleo, que é o responsável por cerca de 95% da receita das exportações do país²⁰⁶. Para grande parte dos especialistas, esse foi motivo o crucial para que a coalizão liderada pelos norte americanos interviesse na invasão iraquiana no Kuwait na década de 1990.

²⁰⁴ PATRICK, 2006.

²⁰⁵ MINTZ, John. *Outcome Grim at Oil War Game*. Washington Post, 24 de junho de 2005.p A19.

²⁰⁶ World Fact Book 2006 – CIA. <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ku.html>

Considera-se ainda que essa crescente dependência tende a aumentar com o aumento previsto no consumo mundial. O prospecto de se ver cada vez mais dependente de Estados frágeis tem provocado reações em Washington e nas políticas internacionais americanas. Uma das principais medidas americanas para contornar esse problema é o investimento na promoção de democracias aliadas a Washington nos países em que governos autoritários e instáveis apresentam uma ameaça ao abastecimento.

A natureza dessa ameaça varia de acordo com o país, no caso, por exemplo, de países como Venezuela e Irã, o abastecimento pode ser interrompido em função do litígio entre os regimes. Em países como Nigéria e Iraque (pós-Saddam Hussein), que apesar de serem democracias aliadas à Washington encontram dificuldades de garantir a segurança das remeças de combustível em função da instabilidade política que esses Estados vivem.

Instabilidade regional: O colapso de um Estado, geralmente, não fica restrito as suas fronteiras. Os efeitos do colapso são sentidos pelos seus vizinhos, uma vez que o Estado fracassado não consegue controlar suas fronteiras, contendo a crise dentro de seu território. A falência do Estado tende a exportar para seus vizinhos uma série de problemas como: fluxo de refugiados, impactos econômicos, instabilidade política e violência através de pilhagem e outras ações criminosas. A questão ainda, tende a se agravar quando o Estado que entrou em colapso exporta esses males a outros vizinhos que também são considerados fracassados e, portanto, raramente tem condições (ainda que se tenha vontade política) para conter essas violências que nascem fora de seu país.

A exportação desses males entre Estados fracassados tem desestabilizado regiões inteiras. Muitas vezes a principal causa do colapso de um Estado se dá em função de guerras civis, geralmente entre diferentes grupos étnicos. A artificialidade das fronteiras africanas que dividem grupos étnicos (tribos), faz com que outros países dêem suporte a grupos armados que procuram desestabilizar seus governos. Essa é uma questão bastante importante, pois países vizinhos a Estados frágeis por vezes fomentam violência através de apoio a grupos separatistas ou revolucionários, promovendo e/ou permitindo o tráfico de artigos ilícitos como armas e drogas. Aproveitando-se do caos deflagrado em seus vizinhos financiam grupos paramilitares para contrabandear diversos recursos como pedras preciosas ou até pessoas, esses

casos são freqüentes na África, onde a porosidade e artificialidade das fronteiras permitem tais ações. O apoio de alguns países árabes a grupos como o Hezbollah, constitui um bom exemplo de Estados fomentando o conflito em outros países em função de afinidade étnico-religiosa. O governo sírio é acusado, pelo governo norte americano, de fornecer financiamento e apoio logístico para que esse grupo atue em países como Líbano e Israel, desestabilizando assim tanto os governos alvos como a região.

A desestabilização de regiões gera grandes impactos econômicos, não só para os países pertencentes à região, mas para muitos outros ao redor do globo. Os interesses econômicos americanos muitas vezes são afetados em virtude de crises deflagradas nessas regiões. O melhor exemplo neste caso é o risco de suspensão no abastecimento de recursos naturais como o petróleo.

4.5 Políticas em relação aos Estados fracassados

A arquitetura da política externa norte americana foi desenvolvida em um cenário em que políticas de desenvolvimento significavam um pequeno desafio para os *policymakers*, segundo Jeremy Weinstein. As políticas voltadas para o desenvolvimento de outros países, notavelmente os mais pobres, faziam parte de estratégias concertadas e tinham, geralmente, diversos propósitos. Apenas na era pós-Guerra Fria, essas políticas passaram a constituir um imperativo para a segurança dos interesses econômicos extraterritoriais, após o 11 de setembro, essas políticas ganharam uma dimensão de segurança, em termos de defesa do território norte americano. Baseado nessa mudança de status, Weinstein afirma que os Estados Unidos não se encontram bem equipados para responder de forma rápida e efetiva a essa nova demanda.

Em seu projeto²⁰⁷, Weinstein, argumenta que as “ameaças” postas pelos Estados fracassados requerem um novo conjunto de instituições e uma nova estratégia de negociação e compromisso. As atuais instituições, não só internacionais como domésticas, são produtos de uma outra época. Época essa em que os americanos identificavam as conseqüências da II Guerra e a disseminação do

²⁰⁷WEINSTEIN, Jeremy. *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington, DC: The Center for Global Development, 2004.

comunismo como as principais ameaças globais, tanto para segurança, quanto para os interesses econômicos e morais.

Quase que imediatamente o fim da II Guerra, as primeiras medidas começaram a serem tomadas para lidar com tais ameaças. O *European Reovery Program*, mais conhecido como Plano Marshall foi à primeira medida americana para ajudar a reconstruir os países aliados afetados pela guerra. O objetivo era ajudar aos governos aliados a reconstruírem suas economias para que esses pudessem voltar a satisfazer as necessidades de suas populações, dessa forma afastando a ameaça da influencia comunista nos países da Europa Ocidental. A ajuda norte americana foi da ordem de 13 bilhões de dólares²⁰⁸ (o equivalente a cerca de 65 bilhões de dólares, em 2006), sendo o Reino Unido, França e Itália os maiores beneficiários, sendo o destino de quase 7,5 bilhões de dólares.

Além do Plano Marshall, Os Estados Unidos também se engajaram na criação de algumas instituições para regular a economia global e para lidar com o conjunto de ameaças percebidas na época. Entre as principais instituições estão o Conselho de Segurança Nacional (National Security Council - NSC) e a Agencia Americana para Desenvolvimento Internacional (US Agency for International Development - USAID) no plano domestico. Na arena internacional foram criadas: as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Contudo, as ameaças que desestabilizam a ordem internacional, atualmente, são outras. Dessa forma, segundo Weinstein, a criação de novas instituições (ou reorganização das antigas) e novos planos se fazem necessárias para lidar com essa nova demanda.

A publicação do *National Security Strategy* de 2002, no qual a administração Bush identificava Estados frágeis e fracassados como fontes das principais ameaças que desafiavam a segurança global, foi a primeira grande iniciativa do reconhecimento formal da importância dessas novas ameaças no cenário internacional. Neste mesmo contexto começaram a surgir algumas estratégias com o objetivo de conter o avanço dessas ameaças.

O governo norte americano, então, formulou sua maior estratégia para lidar com a questão apresentada por esses países. A *Millennium Challenge Account*

²⁰⁸ STERN. Susan. *Marshall Plan 1947-1997 A German View*. Fonte: <http://www.germany.info/relaunch/culture/history/marshall.html>

(MCA) foi concebida em 14 de março de 2002, seu lançamento deu-se no Banco de Desenvolvimento Inter-Americano durante um pronunciamento do Presidente George Bush. Em sua declaração, o presidente disse que maiores contribuições dos países desenvolvidos deveriam estar ligados ao aumento de responsabilidade política dos países em desenvolvimento. Baseado nessa premissa os Estados Unidos prometeu liderar essa iniciativa aumentando seu auxílio financeiro a políticas de desenvolvimento em 50% até o ano fiscal de 2006. Esses recursos deveriam ser aplicados no programa *Millennium Challenge Account*.

“We must tie greater aid to political and legal and economic reforms. And by insisting on reform, we do the work of compassion. The United States will lead by example. I have proposed a 50-percent increase in our core development assistance over the next three budget years. Eventually, this will mean a \$5 billion annual increase over current levels.

These new funds will go into a new Millennium Challenge Account, devoted to projects in nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom.”²⁰⁹

Os países têm sido selecionados de forma competitiva que leva em conta dezesseis indicadores designados para mensurar a efetividade do governo em governança responsável, investimento público, promoção de liberdades econômicas e desenvolvimentos de políticas econômicas sustentáveis. O principal foco do MCA é o crescimento econômico dos países alvo, fator necessário para que o Estado saia de sua condição fragilidade e consiga combater as novas ameaças. Portanto, apenas seriam elegíveis para o auxílio os países que conseguissem realizar avanços em suas políticas econômicas e sociais. Os indicadores são utilizados para identificar a melhora na performance dos países, eles estão divididos em três grupos: Governança responsável, investimento público e promoção de liberdade econômica. Esses critérios devem ser fiscalizados por instituições americanas e internacionais, a fim de garantir a transparência da seleção dos países e evitar seletividade política na escolha dos beneficiários.

Os indicadores são:

Governança Responsável:

- Liberdades civis (Freedom House)
- Direitos políticos (Freedom House)
- Voz e prestação de Contas (World Bank Institute)
- Efetividade governamental (World Bank Institute)

²⁰⁹ Presidente George W. Bush, Monterrey, Mexico, 22 de março, 2002.

- Estado de Direito (World Bank Institute)
- Controle de corrupção (World Bank Institute)

Investimento Público:

- Percentual do PIB gasto em educação primária pública (World Bank/national sources)
- Taxa de conclusão em educação primária (World Bank/national sources)
- Percentual do PIB gasto em saúde pública (World Bank/national sources)
- Taxa de imunização em DPT210 e sarampo (World Bank/UN/national sources)

Promoção de liberdade econômica:

- Avaliação de crédito nacional (Institutional Investor Magazine)
- Inflação (IMF)
- Déficit orçamentário de três anos (IMF/national sources)
- Política Comercial (Heritage Foundation)
- Qualidade do marco regulatório (World Bank Institute)
- Dias para começar negócios (World Bank)

A dificuldade dos países em atingir as metas necessárias para poderem aplicar para os recursos do MCA, levou o governo americano a criar um programa de auxílio, O *Threshold Program Assistance*, para ajudar aos países que têm dificuldades em atingir os níveis mínimos, porém mostram vontade política em atingi-los a se tornarem elegíveis. Os primeiros países a serem beneficiados pelos recursos do MCA foram Madagascar e Honduras, em 2004. Nicarágua, Cabo Verde e Geórgia foram os beneficiários em 2005. O último Estado a ser aprovado foi Mali que recebeu cerca de 461 milhões de dólares para investir na modernização do sistema de irrigação e no seu parque industrial²¹¹. O um dos primeiros países a receber fundos do *Threshold Program Assistance*, foi à Jordânia que foi beneficiada com cerca de 25 milhões de dólares para aplicar em reformas políticas que ampliem a participação pública na política e no processo eleitoral, além de melhorar a transparência e prestação de contas da administração pública, se tornando assim elegível nos próximos anos²¹².

A administração Bush através do programa MCA tem enunciado que seu intuito é de ajudar apenas países que demonstrem vontade política em lidar com as

²¹⁰ Disenteria, coqueluche e tétano. Sigla em inglês (Diphtheria, pertussis, and tetanus)

²¹¹ Charles W. Corey em 26 de outubro de 2006.

Fonte: <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/YAOI-6UY37G?OpenDocument>

²¹² DPA German Press Agency em 17 de outubro de 2006.

Fonte: http://rawstory.com/news/2006/US_grants_Jordan_25_million_dollars_10172006.html

“novas ameaças” da agenda americana. O discurso de Bush demonstra a crença norte americana na qual o auxílio ao desenvolvimento é mais efetivo nos países com boas políticas econômicas, como livre mercado e baixos índices de corrupção. Neste ponto residem algumas críticas, não só ao programa, mas como a estratégia de ajuda às nações em desenvolvimento. Especialistas (Patrick, Weinstein) afirmam que a ajuda ainda não é o suficiente e que muitos países não tem condições de atingirem os níveis mínimos dos indicadores, ainda, é necessário criar mecanismos de negociação e compromisso (*engagement*) para lidar com Estados que tem condições de se tornarem elegíveis, mas não apresentam vontade política ou não compartilham com alguns pontos dos critérios exigidos pelo programa como abertura comercial. Outra crítica freqüente é o entendimento do que significa “vontade política”, uma vez que, para os críticos ter vontade política é estar de acordo com a agenda de desenvolvimento norte americana e não figurar entre os Estados que apóiam de grupos considerados terroristas pelo Departamento de Estado norte americano.

Pesquisadores como Stewart Patrick afirmam existir necessidade de mais pesquisa para formular políticas mais eficientes para lidar com os Estados fracassados. Contudo, segundo o pesquisador, já é possível fazer alguns apontamentos a serem considerados. Ao desenvolver novas estratégias, os *policymakers* precisam estar mais bem equipados com ferramentas que lhes permitam calcular quais países estão sob risco de quais ameaças, para que dessa forma um conjunto de medidas específicas à realidade de cada Estado seja confeccionada de forma apropriada. Evitando assim generalizações que tendem a distorcer os objetivos finais das políticas. Uma vez feito isso, pode-se melhor determinar quando e como países, como os Estados Unidos, ou entidades internacionais, como a ONU, devem se envolver nas crises desses Estados.

Três componentes se fazem necessários à reformulação das políticas americanas em relação aos Estados fracassados, segundo Patrick. O primeiro é uma coleta e análise de dados mais profunda sobre os Estados em questão, no que tange suas peculiaridades e o perfil da crise que os aflige. O segundo componente visa melhorar a coerência política para integrar todos os instrumentos que estejam sob influência americana nos países em crise, para que dessa forma se realizem medidas políticas consertadas, aumentando a solidez da resposta às crises transnacionais. O último componente, proposto por Patrick, urge que seja estimulado um maior compromisso no âmbito da comunidade internacional para alavancar os esforços

voltados para lidar com as ameaças internacionais e prevenir que elas venham a causar um *spillover effect* nos países vizinho, desestabilizando a região e gerando enormes danos a economia e a sociedade.²¹³

4.6 Críticas ao conceito de Estado fracassado e sua problemática aplicação

Essas proposições de Patrick nos aludem às dificuldades que tem constrangido à efetividade dessas políticas. A Primeira grande crítica é quanto à **generalização** do termo, da mesma forma que ocorre com os países chamados de “*rogue states*”, os Estados fracassados muitas vezes têm sido agrupados como se tivessem as mesmas características, as mesmas raízes históricas sobre-simplificadas (ex-colônias governadas por regimes autoritários que espoliam seus cidadãos) e estando vulneráveis as mesmas ameaças transnacionais. Contudo, mais do que os “*rogue states*”, os “*failed states*” apresentam uma diversificação ainda maior. A mistura de características como: as origens do Estado, os processos de descolonização, as regiões a que pertencem e aos vizinhos que compartilham fronteiras, fazem com que cada país seja caso extremamente diferente dos outros e, portanto, provavelmente não respondam as mesmas medidas políticas que são dirigidas aos seus correlatos. Autores, como Patrick, deixam claro que não pode haver respostas *one-size-fit-all*, para lidar com as tais países.

Susan Woodward, ainda, chama a atenção para outras problemáticas no bojo da formulação de políticas para lidar com tais crises. Uma questão pouco observada reside em um paradoxo posto nas políticas de reconciliação, de países assolados por guerra, que podem gerar dificuldades futuras. Ao promover tais políticas, as entidades multilaterais buscam dar suporte a governos que: representem e permitam a participação de todos os atores em questão, que possuam regras multi-étnicas e instituições abertas a todos os cidadãos, independente de seu grupo de origem. Entretanto, esse novo sistema político será extremamente fragmentado dificultando que decisões sejam tomadas e medidas implementadas, após a retirada do suporte internacional.

Outra crítica em relação às ajudas formuladas para os Estados frágeis, se assemelha ao debate da **unilateralidade** e **multilateralidade** posto na questão dos “*rogue states*”. A pluralidade de atores internacionais presentes nesses países pode

²¹³ PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of “Spillovers”*. Center for Global Development, Working paper 73, Janeiro de 2006.

limitar os resultados esperados, isso se dá por que cada uma dessas instituições tem suas políticas, interesses, concepções, teorias, entre outras características que contam no momento de se formular uma política de auxílio. Porém essa dispersão tem tornado os esforços contra-produtivos. Essa crítica tem relação com os componentes propostos por Patrick. As entidades ou países que estiverem trabalhando num mesmo país deveriam compartilhar ao menos uma agenda mínima para que seus esforços sejam realizados de forma consertada aumentando assim as chances de efetividade.

Uma questão problemática ao se tratar dos Estados fracassados é a **seletividade** das ações norte americanas, principalmente em momentos de crise. Alguns casos emblemáticos, como o genocídio na Ruanda e a guerra civil na Somália, chamam a atenção para o critério utilizado pelos norte americanos para suas intervenções humanitárias. A crítica neste caso reside no difícil equilíbrio entre a moral e os interesses. Se por um lado, “cabe” aos Estados Unidos o papel de paladino protetor dos ideais democráticos e de liberdade, por outro, muitos americanos não se sentem muito a vontade em financiar aventuras militares, com possibilidades de perdas de vidas, em países com pouco ou nenhum interesse econômico ou político para os EUA. Dessa forma, é preciso definir, segundo Chomsky²¹⁴, até que ponto os interesses econômicos superam a retórica moral americana.

Para dar conta dessas dificuldades, Woodward chama a atenção para cinco questões que devem ser abordadas ao formular programas de governança para prevenir o colapso de Estados frágeis:

“...Governance programming that hopes to prevent state failure, shore up fragile states, and restore failed states, particularly with the twin objectives of social justice at home and international security, has to meet five fundamental challenges: (1) the to think “out of the box” of currently dominant models of the state that are either complicit in state fragility and failure or outmoded, (2) the difficulty trade-offs among multiple objectives (particularly between international and domestic constituencies) that weak states pose to program choices, (3) the alternative programming needed when there is no state, effectively, against which to make claims of accountability or responsibility, (4) the need to control the global causes, and (5) how to get ahead of the curve and be open to institutional alternatives in an international political economy that is changing rapidly.”²¹⁵

É importante notar que grande parte da dificuldade de se lidar com Estados que são considerados, fracassados, frágeis, em colapso, etc. se dá em função da rápida

²¹⁴ CHOMSKY, 2006.

²¹⁵ WOODWARD, 2004, pp 9.

mudança de postura com a qual a comunidade internacional passou a perceber esses países. Em cerca de cinquenta anos esses países deixaram de ser colônias e foram disputados pelas duas superpotências, durante a Guerra Fria. Com o final desta, eles perderam grande parte de seu valor estratégico e se viram sozinhos na nova era da globalização. Durante a década de 1990 suas questões foram vistas como crises humanitárias e para lidar com elas geralmente receberam ajuda internacional. Na virada do século os Estados fracassados começam a entrar na agenda de segurança, pois a sua instabilidade interna começa a extrapolar suas fronteiras e ameaçar os interesses das grandes potências mundiais. O episódio do 11 de setembro veio a por a questão dos Estados fracassados no topo da agenda de segurança internacional. A partir deste momento estes países passam a ser vistos como hospedeiros das chamadas novas ameaças, principalmente do terrorismo.

Dessa forma, a rápida mudança de percepção em torno do papel ou da ameaça dos Estados fracassados na comunidade internacional tem, decerto, criando constrangimentos para a formulação de políticas eficientes e consistentes para lidar com suas questões.

Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi o estudo da política externa norte americana no período pós-Guerra Fria, período em que as questões dos “*rogue states*” e dos Estados fracassados se tornam dominantes. Com o amadurecimento da pesquisa foi possível perceber a importância dos fatores culturais e religiosos norte americanos tanto na elaboração desta conceituação pejorativa, quanto nas políticas que eram endereçadas a tais países.

Dessa forma, ao abordar a questão dos “*rogues states*” e dos Estados fracassados, busquei tratar desde os seus elementos originários, passando pelos conceitos que os definem e chegando a analisar os atuais eventos, à luz dos conceitos previamente discutidos. O objetivo, dessa forma, foi o de examinar como esses dois grupos de países estavam sujeitos, de forma semelhante, a peculiar política externa americana.

No primeiro capítulo, tentei demonstrar a forma pela qual os valores da chamada tradição civil americana influenciam de maneira peculiar a política americana. Dentre as principais características que a moral da tradição civil imputa na política externa dos Estados Unidos, duas merecem distinção pela profundidade com que se enraizaram na cultura norte americana. A primeira consiste na crença da universalidade dos seus valores e na necessidade de sua promoção ao restante do

mundo. A segunda refere-se à visão dicotômica de um mundo dividido entre o bem e o mal.

Essas duas características são fruto do chamado excepcionalismo americano, a idéia de que os Estados Unidos seriam superior as outras nações em função de sua origem singular, de seus valores universais e da perfeição de suas instituições. O viés religioso desta crença desenvolveu, inclusive, a idéia de que esses valores deveriam ser compartilhados com o resto da humanidade. Dessa forma, cabia aos americanos promover e proteger tais valores, incorporando assim o papel de profeta e paladino.

Já tivemos a oportunidade de ver como a promoção dos valores democráticos e do livre mercado fizeram parte da história da política externa americana e da significativa importância que eles desempenharam na justificação das mais diversas ações dos Estados Unidos. Como foi visto no primeiro capítulo, essa noção esteve presente nos mais importantes momentos históricos vividos pelos americanos. Desde a sua expansão para o oeste, passando pelo conflito com a Espanha no século XIX, durante a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, na tensão da Guerra Fria e terminando nos dias atuais com a tensão em relação aos “*rogue*” e *failed states*.

A continuidade dessa tradição civil norte americana ao longo da história pode ser associada à idéia de primazia e de hegemonia benevolente que também perpassa no imaginário político americano. Com relação à primeira, César Guimarães²¹⁶ argumenta que a política de primazia não só fez parte do período de Guerra Fria, mas também perpassou pelos governos Clinton e Bush (filho). Os objetivos ou “interesses nacionais”, como chama Guimarães, permanecem semelhantes. A real mudança ocorreu na *ratinale* utilizada para elaboração de suas ações. É nesse ponto que essa pesquisa partilha o argumento de Guimarães, a diferença mais notável entre tais administrações reside nas estratégias e não nos objetivos. Essa idéia parece clara à luz da questão dos “*rogue states*” e dos Estados fracassados. Primeiro, chama-nos a atenção a forma pela qual a administração Clinton, não só “adotou” a forma de caracterizar estes Estados marginalizados como ainda incorporou em seu governo o conceito de “*rogue state*”. Não obstante, seus objetivos finais em relação a estes países²¹⁷ seriam bastante similares ao de seu sucessor, como a mudança do regime autoritário para um regime democrático e na adoção dos valores norte americanos,

²¹⁶ GUIMARÃES, César. *A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo*. São Paulo, Estudos Avançados, vol. 16 n.º 46, sept/dec, 2002.

²¹⁷ Este objetivo final também incluía os Estados fracassados com frequência, pois muitos deles possuíam regimes autoritários.

como o liberalismo econômico e social. Em contrapartida, a estratégia de Clinton mostrou-se bastante distinta da de Bush. Enquanto Clinton buscou, na maior parte das vezes, *engagement* (negociação) através do multilateralismo, o presidente Bush optou por uma estratégia de *containment* (contenção) e confrontação unilateral.

César Guimarães consegue resumir a idéia de continuidade quando diz: “*é tempo de abandonar a noção de pós-Guerra Fria como um novo período histórico para os Estados Unidos. Os elementos de continuidade avultam como mais importantes do que os de mudança.*”²¹⁸ Afinal, os Estados Unidos continuam buscando sua proeminência no cenário internacional promovendo seus valores e contendo todos aqueles regimes que são hostis aos seus interesses. A grande mudança, a grosso modo, é a magnitude dos seus adversários e suas capacidades de projetar poder internacionalmente.

Com relação à hegemonia benevolente, podemos perceber que ela encontra suas raízes no excepcionalismo americano. Ela consiste na idéia, explicitada na introdução desta pesquisa, na qual os EUA são um “monstro com consciência”, ou melhor, a primeira “superpotência não imperialista”. A noção de que os Estados Unidos ao invés de ter objetivos imperialistas, usariam seu poder para criar uma ordem mundial benéfica, pacífica e democrática. Ainda, existe a noção de que os demais países não ofereceriam resistência ao projeto hegemônico norte americano em função do reconhecimento do “grau incomum de virtude” dos Estados Unidos.

Um exemplo prático que ilustra essa concepção, nós é dado por Fukuyama em seu livro “*O Dilema Americano*”²¹⁹. Ao se referir ao impacto causado na comunidade internacional pela doutrina Bush e pelo NSS 2002. Fukuyama chama a atenção para a questão da expansão do conceito de preempção, que tivemos a oportunidade de examinar no segundo capítulo. Por trás desse documento está implícito o reconhecimento do excepcionalismo americano, pois está claro que esta doutrina, baseada nesse novo conceito de preempção, não poderá ser generalizada por todo o sistema internacional. Há muitos países que lidam com ameaças terroristas²²⁰ e poderiam estar inclinados a utilizar também a nova conceituação de preempção descrita no NSS 2002. Fukuyama lembra de três casos emblemáticos, Rússia, China e

²¹⁸GUIMARÃES, 2002.

²¹⁹FUKUYAMA, Francis. *O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*, Rio de Janeiro, ed. Rocco, 2006.

²²⁰ Só a idéia de classificar um grupo como terrorista já bastante polemica, pois geralmente países que enfrentam ameaças de separatismo, geralmente, acusam seus adversários de terroristas. A relação entre as FARC e a Colômbia constitui um bom exemplo.

Índia. Ele ainda acredita que o anúncio de tal estratégia por qualquer de um desses países certamente encontraria resistência por parte dos americanos. Dessa forma, por que os EUA se outorgam o direito que negam aos demais países? A resposta de Fukuyama e outros é justamente baseada na idéia de que apenas os EUA utilizariam o seu “*poder militar de forma justa e criteriosa, de maneiras impossíveis para as outras potências.*”²²¹

Ironicamente, as ações norte americanas nestes últimos anos têm cada vez mais isolado os Estados Unidos da comunidade internacional. Até o fim da Guerra Fria, como nos lembra Guimarães, os EUA tiveram mais facilidade em compartilhar a identidade de seus interesses com seus aliados em função do antagonismo entre os blocos. Contudo, findo o momento bipolar e com ele a necessidade do “guarda-chuva” de segurança norte americano, os antigos aliados têm revelado uma maior dificuldade aceitar o protagonismo americano e compartilhar a sua agenda de interesses.

Segundo Huntington²²², ao agir como se estivesse em um ambiente unipolar, os Estados Unidos se encontram cada vez mais sozinhos. Constantemente os líderes americanos falam em seus discursos como se os EUA fossem o porta-voz da comunidade internacional, entretanto, Huntington lembra que poucos países fazem parte dessa “comunidade” como por exemplo, os países Anglo-Saxões (Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia), Israel e talvez alguns poucos países do Oriente Médio. O restante da sociedade internacional parece ver com algumas reservas esta liderança.

Para Fukuyama, o primeiro governo Bush (Bush filho) contribuiu particularmente para o crescimento de uma onda de anti-americanismo pelo globo. Mas é importante ter em mente que o anti-americanismo não é um fenômeno recente. Como já foi abordado no terceiro capítulo, diversos líderes ao redor do mundo já utilizaram como plataforma uma política de enfrentamento com os Estados Unidos, ou pelo menos enunciam o objetivo de conter a influência americana na política doméstica de seus países. Em uma conferência realizada em Harvard no ano de 1997²²³ acadêmicos relataram que as elites de países (que se somados constituiriam cerca de dois terços da população mundial) como a China, Rússia, Índia, países do

²²¹ FUKUYAMA, 2006.

²²² HUNTINGTON, Samuel, *The Lonely Superpower*. Foreign Affairs, vol.78, no. 2 mar/abr 1999.

²²³ Idem.

mundo árabe e do continente africano entendiam os Estados Unidos a principal ameaça externa a suas respectivas sociedades. Sendo esta ameaça não necessariamente militar, na maior parte dos casos essa ameaça é com relação à integridade, autonomia, prosperidade e a liberdade de ação desses países. É importante chamar a atenção para o momento em que está conferência foi realizada. Ela ocorreu durante a Administração Clinton, na qual a política externa americana estava em sua fase mais amena, com maior ênfase na negociação e no multilateralismo. Decerto o relatório dessa conferência seria muito mais desanimador se ela fosse realizada no segundo mandato do presidente Bush.

Todos esses dados fizeram com que Huntington conseguisse resumir esse momento de contradição vivido pelos Estados Unidos. Enquanto os EUA denunciam regularmente alguns países como “*rogue states*”, aos olhos de muitos países, os Estados Unidos é que estariam se tornando um “*rogue superpower*”.

Ao tratar da política externa americana, principalmente, no que se referem aos seus rivais internacionais é preciso compreender a influência de sua cultura e religião. O papel das idéias e do imaginário norte americano vem moldando, ao longo da sua história o relacionamento dos Estados Unidos não só com o sistema internacional como um todo, mas, sobretudo com os seus antagonistas. Para os americanos, ser um oponente dos Estados Unidos, não significa apenas rivalizar por recursos, poder ou posições, mas sim ser um inimigo de fato. Dessa forma, este inimigo passa a ser construído e seus principais objetivos passam a ser a ameaça à segurança dos EUA, de suas instituições democráticas e de seus valores, sobretudo a liberdade. Com relação aos “*rogues states*” e aos Estados fracassados não tem sido muito diferente e dificilmente os futuros rivais serão abordados de forma distinta.

Bibliografia

BELLAH, Robert N. *Civil Religion in America*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Winter vol.96, no 1, 1967.

_____, Robert N. *The Revolution and the Civil Religion in Religion and the American Revolution* by Jerald C. Brauer (ed.), Filadélfia: Fortress Press, 1976

BETTS, Richard K. *Paranoids, Pygmies, Pariahs & Nonproliferation*, Foreign Policy, No. 26, 157-183. Spring, 1977 in Litwak, Robert S. *Rogue States and U. S. Foreign Policy, Containment after the cold war*, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1999.

BLUM, William. *Killing Hope: U.S. Military and CIA Interventions Since World War II*. Canadá: Common Courage Press, 1995.

_____, William. *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*. 3ª Edição, Canadá: Common Courage Press, 2005.

BOLTON, John R. *Nuclear Weapons and Rogue States: Challenge and Response*. Conferência do Institute for Foreign Policy na Fletcher School's em Washington, dezembro de 2003.

BOORSTIN, Daniel J. *The Genius of American Politics*. Chicago: Chicago University Press, 1953.

BOOTH, Ken; DUNNE, Tim (Orgs.), *World in Collision – Terror and the Future of Global Order*. Nova Iorque: Palgrave MacMillian, 2002.

- BOURDIEU, Pierre, *O Poder Simbólico*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2000.
- CASTELLS, Manuel, *O Poder da Identidade*. 2ª Edição, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000
- COREY, Charles W. *Millennium Challenge Corporation approves \$461 million for Mali* em 26 de outubro de 2006. Disponível em:
<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/YAOI-6UY37G?OpenDocument>
- CHOMSKY, Noam, *11 de Setembro*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002
- _____, Noam. *Failed States: the abuse of power and the assault on democracy*. Nova Iorque: Metropolitan Books, 2006.
- _____, Noam. *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*. Cambridge: South End Press, 2000.
- CLARKE, J., *America, know thyself*, in Revista The National Interest, Inverno 1993.
- Coleção os Clássicos da Política nº 1, Francisco C. Weffort (ed), São Paulo: Ática, 2002.
- Coleção Os Pensadores, Locke, 2ª edição, São Paulo: Abril Cultura, 1978.
- COLES, Roberta L. *Manifest destiny adapted for 1990s' war discourse: mission and destiny intertwined*. Sociology of Religion, Milwaukee: Marquette University, 22 de dezembro de 2002.
- COOPER, Robert. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Atlantic Monthly Press, 2003.
- COX, Michael, *US Foreign Policy after the Cold War: superpower without a mission*. Chattam House Papers, 1996.
- ELAND, Ivan; LEE, Daniel. *Foreign Policy Briefing*, nº 65, CATO Institute, 29 de março de 2001.
- BREMER, Francis J. *John Winthrop: America's Forgotten Founding Father*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FUKUYAMA, Francis, *O fim da História e o último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- _____, Francis. *Construção de Estados: governos e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.
- _____, Francis. *O Dilema Americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo*, Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

GADDIS, John Lewis. *A Grand Strategy Transformation*. Foreign Policy, novembro/dezembro 2002.

_____, John Lewis. *Strategies of Containment: A critical appraisal of Post-War American National Security Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1982.

GAUSE III, F. Gregory. *The Illogic of Dual Containment*. Foreign Affairs, vol. 73, no. 2 (March/April 1994).

GORGUISSIAN, Thomas. *Previously known as rogue*. Al-Ahram Weekly, n° 488, 29 de julho de 2000.

GUIMARÃES, César. *A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo*. São Paulo: Estudos Avançados, vol. 16 n° 46, sept/dec, 2002.

HARTZ, Louis. *The Liberal Tradition in América: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. Nova Iorque: Harvest Brace Jovanovich, 1955.

HOFSTADTER, Richard. *The progressive historians: Turner, Beard, Parrington*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1968.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1996.

_____, Samuel, *American ideals versus american institutions*, in IKENBERRY, G. J., *American Foreign Policy – theoretical essays*. 2ª Edição, Nova Iorque: Harper Collins Pub., 1996.

_____, Samuel, *The Lonely Superpower*. Foreign Affairs, vol.78, no. 2 mar/abr 1999.

HURST, Steven. *The Rhetorical Strategy of George H. W. Bush during the Persian Gulf Crisis 1990–91: How to Help Lose a War You Won*. Manchester Metropolitan University, Political Studies, Vol 52, pp. 376–392, 2004.

JACOBS, RON. *American Exceptionalism: A Disease of Conceit*. publicado em 21 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/jacobs07212004.html>

JOHANNSEN, Robert W. *The Meaning of Manifest Destiny in Manifest Destiny and Empire: American Antebellum Expansionism*. Sam W. Haynes e Christopher Morris (ed.), Texas: Texas A&M University Press, 1997.

KAGAN, Robert. *Do Paraíso e do Poder: os Estados Unidos e a Europa na nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

KENNAN, George. *The Long Telegram*. Moscou: 22 de fevereiro de 1946. Disponível em: <http://www.ntanet.net/KENNAN.html>

KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*. Random House Publisher, 1987.

KLARE, Michael. *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy*. Hill & Wang Publisher, 1996.

KRAUTHAMMER, Charles. *The Unipolar Moment*. Foreign Affairs, 70, nº 1, (special issue: "America and the World 1990/1991).

LAFEBER, Walter, *The American Age: US Foreign Policy at home and abroad – 1750 to the present*. 2ª Edição, WW Norton Company, 1994.

_____, Walter, *The New Empire – An Interpretation of American Expansionism 1860 – 1898*. Ithaca e Londers: 10th Ed., Cornell University Press, 1993.

LAKE, Anthony. *From Containment to Enlargement*, Dispatch – U.S. Department of State, 4 no 39, 27 de setembro, 1993, pp.658-664.

LAQUEUR, Walter. *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Continuum, 2003.

LINDSAY, James. *Morality is Really Hard in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

LIPSET, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. W. W. Norton & Company, 1997. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/style/longterm/books/chap1/americanexceptionalism.htm>

LITWAK, Robert S. *Rogue States and U. S. Foreign Policy, Containment after the cold war*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1999.

MADISON, James. *The Federalist*. Nova Iorque: Modern Library, 1937.

MARISCAL, Jorge. *Bush and the Return of Manifest Destiny: What Latinos Saw at the State of the Union*. 7 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/mariscal02072003.html>

MARSHALL, Monty G. *Global Terrorism: An Overview and Analysis*. setembro de 2002 pp. 25.
Disponível em: <HTTP://cidcm.umd.edu/insr/papers/GlobalTerrorismmgm.pdf>
(Relatório do Center of International Development and Conflict Management, University of Maryland)

MCCLOSKEY, Herbert; ZALLER, John. *The American Ethos: Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy*. Cambridge University Press, 1984.

MCDUGALL, Walter. *Promised Land, crusader state*. Nova Iorque: Houghton Mifflin Company, 1997.

MILLER, Perry; JOHNSON, Thomas. *The Puritans*. Dover Publications, 2001.

MINTZ, John. *Outcome Grim at Oil War Game*. Washington Post, 24 de junho de 2005.p A19.

NYE, Joseph. *What New World Order?.* Foreign Affairs, 71, no 2, spring, 1992.

PATRICK, Stewart. *Weak States and Global Threats: fact or Fiction?.* Washington DC: The Washington Quartely, 29, 2006.

POCOCK, J. G. A. *The Machiavellian moment: florentine political thought and the Atlantic Republican tradition*. Princeton University Press, 1975.

PREBLE, Christopher. *The Bush Doctrine and the “Rogue” States*. Foreign Service Journal, 2005.

_____, Christopher. *The Rice Doctrine*. Foreign Service February, 2005.

RIBUFO, Leo. *Religion and American foreign policy: the story of a complex relationship*. The National Interest, Summer, 1998. Disponível em: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_n52/ai_20852424

RICE, Condoleezza. *Promoting the National Interest*. Foreign Affairs, Janeiro/Fevereiro de 2000.

RICHARDSON, Louise. *Fighting Against Terrorism and for Justice in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Bryan Hehir (ed), Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

STERN. Susan. *Marshall Plan 1947-1997 A German View*. Disponível em: <http://www.germany.info/relaunch/culture/history/marshall.html>

STREMLAU, John. *Sharpening International Sanctions: Toward a Stronger Role for the United Nations – Relatório para o Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*. Washington: Carnegie Corporation, Novembro de 1996.

SUR, Serge. *Sur les États défailants*. Commentaire, n°112, inverno de 2005.

TANTER, Raymond. *Rogue Regimes: terrorism and proliferation*. Nova Iorque: St. Martin`s Griffin edition, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*, Dominio Público, pp. 288. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=938

TURNER, Frederic J. *Dominat Forces in Western Life*. The Atlantic monthly vol. 79 no. 474, pp 433-443, April 1897.

WALZER, Michel. *Can There Be a Moral Foreign Policy in Liberty and Power: A Dialogue on Religion and U.S. Foreign Policy in an Unjust World*. Bryan Hehir (ed), Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

WEAKS, William Earl. *Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War*. Chicago: Ivan R. Dee, 1996.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEINSTEIN, Jeremy. *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington DC: The Center for Global Development, 2004.

WILLIAM S. Carpenter, *Taxation Without Representation* in *Dictionary of American History*. Volume 7, 1976.

WOODWARD, Susan. *Fragile States: Exploring the Concept*. paper presented to the “States and Security” Learning Group at the Peace and Social Justice meeting of the Ford Foundation, Rio de Janeiro, Brazil, November 29, 2004.

ZAHRAN FILHO, Geraldo Nagib. *A Tradição Liberal dos Estados Unidos e sua Influência nas Reflexões sobre Política Externa: um diálogo com as interpretações realistas e idealistas*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, IRI-PUC RJ, 2005.

ZETKULIC, Jack. U.S. *Diplomatic History in Brief*. 2005. Disponível em: <http://www.usdiplomacy.org/downloads/pdf/sketches/zetkulic.pdf>

Discursos Presidenciais

George H. W. Bush *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 31 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18095&st=&st1=>

George H. W. Bush *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 29 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19253&st=&st1=>

George H. W. Bush *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 28 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=20544&st=&st1=>

George H. W. Bush *Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf* proferido em 16 de Janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19222&st=&st1=>

George H. W. Bush *Address to the Nation Announcing the Deployment of United States Armed Forces to Saudi Arabia* proferido em 8 de agosto de 1990. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=18750&st=&st1=>

George H. W. Bush discurso proferido em um evento Republicano para arrecadação de fundos em Burlington, Massachusetts, 1 novembro 1990 in HURST, 2004

George H. W. Bush *Inaugural Address* proferido em 20 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16610&st=&st1=>

George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11*, proferido em 20 de setembro de 2001. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=64731&st=&st1=>

George W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, proferido em 29 de janeiro de 2002. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644&st=&st1=>

George W. Bush, *Inaugural Address*, proferido em 20 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25853&st=&st1=>

George W. Bush. *Address to the Nation on Iraq From the U.S.S. Abraham Lincoln* , proferido em 1º de maio de 2003. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=68675&st=&st1=>

George W. Bush. *Address to the Nation on Iraq*, proferido em 17 de março de 2003. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63713&st=&st1=>

George W. Bush. *State of the Union Address*, Washington, D.C. proferido em janeiro de 2002. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29644&st=&st1=>

George W. Bush. *State of the Union Address*, Washington, D.C. proferido em janeiro de 2003. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29645&st=&st1=>

Pronunciamento do embaixador Richard Murphy no Foreign Affairs Committee em 22 de julho de 1987.

U.S. Department of State Daily Press Briefing, 19 de junho, 2000. Disponível em:

<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/usa/2000/000619db-rogue.htm>

William J. Clinton *Address Before a Joint Session of Congress on Administration Goals* proferido em 17 de fevereiro de 1993. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47232&st=&st1=>

William J. Clinton *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union* proferido em 24 de janeiro de 1995. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=51634&st=&st1=>

William J. Clinton Discurso proferido na Ruanda para os sobreviventes do genocídio de 1994 em março de 1998. Disponível em:

<http://www.clintonfoundation.org/legacy/032598-speech-by-president-to-survivors-rwanda.htm>

William J. Clinton *Inaugural Address* proferido em 20 de janeiro de 1993. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=46366&st=&st1=>

William J. Clinton, *Remarks to Future Leaders of Europe in Brussels*, 9 de janeiro 1994, Public Papers of the Presidents, Vol. 1, 1994, p 11.

William J. Clinton, *Statement on the National Security Strategy Report* proferido em 21 de julho de 1994. Disponível em:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=50525>

Mídia e Documentos

“*Rogue Regimes*” (Editorial), Washington Post, 3 de Abril de 1979, pp.A18.

DPA German Press Agency em 17 de outubro de 2006. Disponível em:

http://rawstory.com/news/2006/US_grants_Jordan_25_million_dollars_10172006.html

National Security Decision Directive 18, Washington, 21 de agosto de 1989.

National Security Decision Directive 221, Washington, 8 de abril de 1986.

National Security Strategy, Washington, 17 de setembro de 2002.

National Security Strategy, Washington, Agosto de 1991.

PIRAGES, Dennis. *Containing Infectious Disease in State of the World 2005: Redefining Global Security*. New York, W.W. Norton, 2005 -

<HTTP://www.cia.gov/cia/reports/nie/reports/752049.gif>.

Talk First, Fight Later. CBS.com, 24 de Janeiro de 2003. Disponível em:

<http://www.cbsnews.com/stories/2003/01/23/opinion/polls/main537739.shtml>

The History of the Iraq by BBC. Disponível em:

<http://www.aidanederland.nl/halabja/contributions/Iraq%20History%20by%20the%20BBC%203.html>

World Bank, The World Bank Responds to SARS. 4 de junho de 2003, Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEW/0,,contentMDK:20114259~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

World Fact Book 2006 – CIA. Disponível em:

<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ku.html>

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)